

Nature et contrôles des navires humanitaires privés

CJUE, grande Ch., 1^{er} août 2022, aff. jointes C-14/21 et C-15/21,
Sea Watch eV contre Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (C-14/21 et C-15/21),
Capitaneria di Porto di Palermo (C-14/21), Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (C-15/21),

Patrick CHAUMETTE
Professeur émérite de l'université de Nantes

Il n'existe pas, en l'état actuel du droit de l'Union ou du droit italien, de dispositions régissant spécifiquement l'activité systématique de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou de détresse en mer. Dès lors, il existe un écart entre la classification et la certification de ces navires de charge et leur utilisation réelle. Les autorités italiennes utilisaient cet écart dans le cadre de leur fonction d'Etat du port, afin d'imposer aux navires une classification par l'Etat du pavillon, en tant que navire d'assistance et de sauvetage, c'est-à-dire de navire transportant des passagers, alors qu'il ne s'agit pas de transporter des passagers en toute sécurité, mais seulement des personnes en situation de péril ou de détresse, conformément aux conventions internationales. L'administration italienne avait entrepris une « guérilla » administrative contre les navires des ONG, alors même qu'ils ne recueillent que 15 % environ des personnes en détresse en mer¹.

Sea Watch est une organisation humanitaire à but non lucratif ayant son siège à Berlin. Selon ses statuts, elle a pour objet le sauvetage de personnes se trouvant en situation de péril ou de détresse en mer, ainsi que l'entretien et l'exploitation de navires et d'appareils de vol aux fins de ce sauvetage. Elle exerce donc des activités de recherche et de sauvetage de personnes dans les eaux internationales de la Méditerranée, au moyen de navires dont elle est soit la propriétaire, soit l'exploitante. Les *Sea Watch 3* et *Sea Watch 4* battent pavillon allemand et ont été certifiés par un organisme de classification et de certification établi en Irlande en tant que « navire de charge général – polyvalent ».

Lors de l'été 2020, le *Sea Watch 3* et le *Sea Watch 4* ont tour à tour quitté le port de Burriana (Espagne) et ont procédé au sauvetage de plusieurs centaines de personnes se trouvant en situation de péril ou de détresse dans les eaux internationales de la Méditerranée. Les commandants de ces navires ont été informés par le Centre italien de coordination des sauvetages en mer, situé à Rome, que le Ministero degli Interni avait autorisé le débarquement et le transbordement des personnes concernées dans des navires se trouvant dans le port de Palerme, s'agissant du *Sea Watch 4*, et dans celui de Port-Empédocle, s'agissant du *Sea Watch 3*. Une fois ces opérations effectuées, le Ministro della Salute a ordonné que le *Sea Watch 4* et le *Sea Watch 3* mouillent l'ancre à proximité des ports en question à des fins, dans un

¹ A. MONTAS et C. GENANCEAU, « L'Aquarius », *Le Droit Maritime Français*, 2018, p. 675 et s. - A. MIRON et B. TAXIL, « Requiem pour l'Aquarius. Les sauvetages en mer, entre instrumentalisation et criminalisation », *Revue des Droits de l'Homme*, 2019, n° 15, <https://journals.openedition.org/revdh/5941> - Gros-Verheyde N., N°63. *La présence des navires des ONG au large de la Libye : saluée, encouragée puis vilipendée et refusée*, 24 juin 2018, mis à jour 6 juillet 2019, <http://club.bruxelles2.eu/2018/06/n63-la-presence-des-navires-des-ong-au-large-de-la-libye-saluee-encouragee-puis-vilipendee-et-refusee/> - Yann TEPHANY, *La lutte contre les activités illicites en mer*, Thèse droit, université de Nantes, 2019, - P. CHAUMETTE, « « La solitude des capitaines de navire et des pêcheurs tunisiens en Méditerranée », in J.M. SOBRINO HEREDIA & G.A. OANTA (Coord.), *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, JM Bosch Ed., Barcelona, 2020, pp. 81-113.

premier temps, de confinement des équipages destiné à prévenir la propagation de la pandémie de la COVID-19 et, dans un second temps, de nettoyage, de désinfection ainsi que de certification sanitaire.

À l'issue des procédures de nettoyage et de désinfection, la capitainerie du port de Palerme et celle du port de Port-Empédocle ont procédé à des inspections à bord, sur la base du décret législatif n° 53/2011, transposant en droit italien la directive 2009/16 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port, puis ont ordonné l'immobilisation du *Sea Watch 4* et du *Sea Watch 3*. Ces capitaineries ont estimé, en premier lieu, que ces navires étaient « engagés dans l'assistance aux migrants en mer, alors qu'ils n'étaient pas certifiés pour le service prévu ». En second lieu, elles ont relevé plus de 20 « défaillances techniques et opérationnelles » par rapport aux dispositions de la réglementation de l'Union européenne et des conventions internationales applicables, dont 9 devaient être considérées, « séparément ou ensemble, comme étant clairement dangereuses pour la sécurité, la santé ou l'environnement » et comme revêtant une gravité telle qu'elles justifiaient l'immobilisation desdits navires, conformément à l'article 19 de la directive 2009/16. Sea Watch a mis fin à un certain nombre de ces irrégularités et a considéré que d'autres n'étaient pas établies. Pour les capitaineries, les installations de traitement des eaux usées et les équipements de sauvetage sont conçus, respectivement, pour 22 ou 30 personnes, et non pas pour plusieurs centaines de personnes ; les opérations de sauvetage effectuées par les membres de l'équipage ne seraient pas comptabilisées dans les heures de travail².

Sea Watch a introduit devant le Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia deux recours tendant à l'annulation des avis d'immobilisation du *Sea Watch 4* et du *Sea Watch 3*, des rapports d'inspection ayant précédé ces avis et de « tout autre acte préalable, connexe ou consécutif ». Elle soutient, premièrement, que les capitaineries dont émanent ces mesures ont excédé les pouvoirs de l'État du port, résultant de la directive 2009/16 interprétée à la lumière du droit international coutumier et conventionnel applicable, et en particulier de la règle d'acceptation mutuelle entre États des certificats délivrés par les États du pavillon, en procédant à des inspections ayant eu pour objet ou pour effet de remettre en cause la classification et la certification des navires *Sea Watch 4* et *Sea Watch 3* effectuées par les autorités allemandes compétentes. Deuxièmement, ces inspections auraient été effectuées alors que les conditions procédurales et matérielles permettant de les mener, telles que prévues par la directive 2009/16, n'étaient pas réunies. Troisièmement, lesdites inspections constitueraient, en réalité, un moyen détourné d'atteindre un objectif consistant à mettre en échec les opérations de recherche et de sauvetage organisées par Sea Watch en Méditerranée. Quatrièmement et en tout état de cause, les défaillances alléguées, de manière d'ailleurs générique, par les capitaineries en cause ne justifieraient pas d'ordonner l'immobilisation des deux navires concernés³.

Le Tribunal administratif régional pour la Sicile a transmis deux questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne pour l'affaire du *Sea Watch 4* (affaire C-14/21) et du *Sea Watch 3* (affaire C-15/21). Les autorités italiennes (État du port) estiment que ces irrégularités sont établies et qu'il doit y être mis fin, alors que les autorités allemandes (État du pavillon) considèrent qu'il doit être conclu, sur la base d'une juste interprétation des dispositions pertinentes du droit de l'Union et du droit international public, qu'il n'existe aucune irrégularité et, partant, que la situation ne requiert, de la part de Sea Watch, aucune action destinée à y remédier. Ces questions préjudicielles portent sur le champ d'application de la directive 2009/16 : son article 3 inclut-il ou non des navires qui, tout en ayant été officiellement classés et certifiés, par un organisme habilité par l'État du pavillon et agréé au niveau de l'Union, en tant que « navires de charge » ayant vocation à être utilisés à des fins commerciales ou marchandes, sont, en pratique, destinés et affectés, de façon exclusive et systématique, à une activité de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou de détresse en mer. La juridiction italienne est encline à considérer que ces navires n'ont pas une activité commerciale et pourraient être exclus du champ d'application de la directive contrôle de l'État du port, compte tenu du décret législatif italien n° 53/2011 de transposition de la directive. L'écart entre le nombre maximum de 22 ou de 30 personnes transportées par les navires de charge *Sea Watch 4* et *Sea Watch 3* en vertu de leurs certificats

² CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, *Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palerma*, point 49.

³ CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, *Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palerma*, point 50.

respectifs et les centaines de personnes effectivement transportées au cours des opérations de sauvetage, peut-il constituer un « facteur prépondérant » ou un « facteur imprévu », au sens de l'annexe I, partie II, points 2.A et 2.B, de la directive 2009/16, justifiant que ces navires fassent l'objet d'une inspection supplémentaire fondée sur l'article 11 de cette directive. La juridiction italienne s'interroge sur l'étendue et la portée des pouvoirs pouvant être exercés par l'État du port dans le cadre de l'inspection détaillée d'un navire dont il n'est pas l'État du pavillon, menée sur la base de l'article 13 de la directive 2009/16. Dans le cas d'une activité différente de celle prévue par ses certificats, l'État du port peut-il contrôler l'état réel du navire et son adéquation à cette activité, au-delà des certificats de l'État du pavillon ? La convention SOLAS de l'OMI, qui requiert des gouvernements contractants qu'ils prennent les mesures nécessaires pour « garantir que, du point de vue de la sauvegarde de la vie humaine en mer, un navire est apte au service auquel il est destiné », peut-elle fonder un tel contrôle de l'État du port ? L'État du port peut-il exiger d'un navire menant une activité de recherche et de sauvetage de personne en détresse en mer, qu'il soit certifié pour une telle activité dans l'État dont il porte le pavillon ? La juridiction italienne considère qu'une telle exigence n'est pas possible, dans la mesure où il n'existe pas de réglementation internationale ou de l'Union qui soit clairement applicable et véritablement adaptée aux navires se livrant, de façon exclusive et systématique, à cette activité⁴.

Sur le champ d'application de la directive 2009/16.

Cette directive est-elle applicable à des navires qui, tout en étant classés et certifiés comme navires de charge par l'État du pavillon, sont en pratique utilisés, de manière systématique, par une organisation humanitaire aux fins d'une activité non commerciale de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou de détresse en mer ?

L'article 3 de la directive 2009/16 délimite son champ d'application, de façon générale et sans préjudice des dispositions particulières relatives à certaines catégories de navires, par référence à deux séries cumulatives de critères concernant, la première, les navires auxquels cette directive est applicable et, la seconde, les situations dans lesquelles elle leur est applicable. L'article 3, § 1, alinéa 1^{er} énonce qu'elle s'applique à « tout navire », le terme « navire » étant lui-même défini à l'article 2, point 5, de cette directive comme tout navire de mer qui, premièrement, est soumis à une ou à plusieurs des conventions internationales visées au point 1 de cet article 2 et qui, deuxièmement, bat un pavillon autre que celui de l'État du port. L'article 3, § 4 prévoit que sont exclus du champ d'application les bateaux de pêche, les navires de guerre, les bâtiments de servitude, les embarcations en bois de conception primitive, les navires des pouvoirs publics utilisés à des fins non commerciales et les bateaux de plaisance utilisés à des fins non marchandes. Les différentes catégories de navires ainsi exclues constituent autant d'exceptions à la règle générale énoncée à l'article 3, § 1, alinéa 1^{er}, elles doivent être considérées comme revêtant un caractère limitatif et interprétées de façon stricte. Les termes « navires des pouvoirs publics utilisés à des fins non commerciales » et « bateaux de plaisance utilisés à des fins non marchandes », figurant à l'article 3, § 4, ne peuvent pas être compris en ce sens qu'ils incluraient, par analogie, des navires qui seraient en pratique utilisés à des fins « non commerciales » ou « non marchandes » sans être, pour autant, des « navires des pouvoirs publics » ou des « bateaux de plaisance », au sens de cette disposition.

À défaut pour le navire concerné de relever de l'une des catégories limitativement exclues, en vertu de l'article 3, § 4, du champ d'application de cette directive, le fait que l'activité effective de ce navire ne coïncide pas avec celle aux fins de laquelle il a été classé et certifié dans l'État dont il bat le pavillon est sans incidence sur l'applicabilité de la directive. Il est également sans incidence que l'activité effective d'un tel navire soit commerciale ou non commerciale. Il est, enfin, sans incidence que le transport de personnes auxquelles il a été prêté assistance en mer, tel que celui auquel donne lieu l'activité systématique de recherche et d'assistance en cause au principal, soit, ou non, assimilable à une activité de transport de passagers⁵.

En ce qui concerne, d'autre part, les situations relevant du champ d'application de la directive 2009/16, l'article 3, § 1, alinéa précise qu'elle s'applique à tout navire, ainsi qu'à son équipage, « faisant escale

⁴ CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palermo., point 62.

⁵ CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palermo., point 74.

dans un port ou mouillage d'un État membre pour effectuer une activité d'interface navire/port ». Une telle activité englobe toute forme d'interaction qui se produit lorsqu'un tel navire est directement et immédiatement affecté par des activités entraînant le mouvement de personnes, le mouvement de marchandises ou la fourniture de services portuaires (ar. 2, point 6 de la directive). La directive 2009/16 est également applicable à un navire se trouvant dans les eaux relevant de la juridiction de l'État du port (art. 3, § 1, al. 3)⁶.

La Cour confirme cette interprétation à travers les objectifs même de la directive 2009/16 : « faire mieux respecter les normes de droit international et la législation de l'Union relatives à la sécurité et à la sûreté maritimes, à la protection du milieu marin ainsi qu'aux conditions de vie et de travail à bord, au moyen d'un dispositif de contrôle, d'inspection et d'immobilisation reposant sur des critères communs et une procédure uniforme applicable, sous réserve des exceptions qui sont expressément prévues par le législateur de l'Union, à tous les navires soumis à la juridiction de l'État membre du port (point 78). Il s'agit d'améliorer la sécurité du transport et de la navigation maritimes, en cohérence avec l'article 100, § 2, TFUE, qui constitue la base juridique de la directive. Ces mesures ne sont pas limitées aux seuls navires destinés à une activité marchande, ou en pratique utilisés pour une activité commerciale.

En conséquence, les dispositions législatives, réglementaires et administratives que les États membres sont tenus d'adopter, conformément à la directive 2009/16, afin de mettre en conformité leur droit interne avec cette directive, doivent prévoir que le champ d'application de ce dispositif englobe l'ensemble de ces navires, y compris les navires d'assistance humanitaire privés ; la directive s'oppose à ce que de telles dispositions limitent leur applicabilité aux seuls navires utilisés aux fins d'une activité commerciale (point 82). Il appartient à la juridiction de renvoi d'interpréter, dans toute la mesure possible, la réglementation nationale qui assure la transposition des dispositions déterminant le champ d'application de la directive, en ce sens.

Sur les conditions de mise en œuvre du dispositif de contrôle, d'inspection et d'immobilisation.

La Cour situe la directive 2009/16 au sein du droit international, ce qui détermine son interprétation, à travers la prise en compte de la Convention SOLAS 74/78 de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982. Il s'agit de situer les pouvoirs et obligation des États du pavillon, des États côtiers, des États du port, mais aussi de situer l'obligation d'assistance à personne en péril en mer.

La directive 2009/16 vise à permettre à l'Union et aux États membres de s'assurer que les navires soumis à la juridiction de l'État du port respectent les stipulations des conventions internationales, énumérées par son article 2, point 1, dont la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), à laquelle sont parties tous les États membres de l'Union, mais non l'Union. Il découle d'une jurisprudence constante de la Cour qu'il peut être tenu compte de cette convention, dans le cadre de l'interprétation de dispositions du droit dérivé de l'Union qui entrent dans son champ d'application, dans l'hypothèse où tous les États membres y sont parties (CJUE 3 juin 2008, Intertanko e.a., C-308/06, points 47 à 52 ; CJUE 23 janvier 2014, Manzi et Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, point 45, CJUE 11 juillet 2018, Bosphorus Queen Shipping, C-15/17, point 45)⁷.

D'autre part, il découle de la jurisprudence constante de la Cour que les dispositions du droit dérivé de l'Union doivent être interprétées, dans toute la mesure possible, en conformité tant avec les conventions internationales qui lient l'Union qu'avec les règles et les principes pertinents du droit international général, dans le respect desquels l'Union est tenue d'exercer ses compétences lorsqu'elle adopte de telles dispositions (voir, en ce sens, CJUE 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, point 291 ; CJUE 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, points 43 à 47).

⁶ CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palermo., points 76 et 77.

⁷ CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palermo., point 90.

De même, il est nécessaire de prendre en compte la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982. Cette convention a été conclue par l'Union le 7 décembre 1984, de sorte qu'elle lie cette dernière et que ses stipulations font partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE. Par ailleurs, elle prime, au sein de cet ordre juridique, les actes du droit dérivé de l'Union, si bien que ces derniers doivent être interprétés, dans la mesure du possible, en conformité avec les stipulations de celle-ci (voir, en ce sens, CJUE 30 mai 2006, *Commission/Irlande*, C-459/03, point 82 ; CJUE 3 juin 2008, *Intertanko e.a.*, C-308/06, points 42 et 53 ; CJUE 11 juillet 2018, *Bosphorus Queen Shipping*, C-15/17, point 44)⁸.

La convention sur le droit de la mer a pour objectif principal de codifier et de développer des règles de droit international général relatives à la coopération pacifique de la communauté internationale lors de l'exploration, de l'utilisation et de l'exploitation des espaces maritimes. À cette fin, elle détermine le régime juridique des différentes zones maritimes qu'elle identifie, qui comprennent, notamment, la mer territoriale et la haute mer, en fixant les limites matérielles et territoriales des droits souverains et de la juridiction dont disposent les États dans ces différentes zones maritimes.

Ce régime juridique vise à établir un juste équilibre entre les intérêts respectifs et potentiellement opposés des États en leurs qualités d'États côtiers et d'États du pavillon. Ce juste équilibre se caractérise, d'une part, par la compétence exclusive reconnue à tout État, conformément à l'article 91 de la convention sur le droit de la mer, de fixer les conditions d'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon. L'exercice de cette compétence se matérialise, entre autres, par le fait, pour l'État du pavillon, de classer et de certifier, ou de faire classer et certifier par un organisme habilité à cet effet, les navires qui battent son pavillon, après vérification du respect, par ces navires, de l'ensemble des prescriptions prévues par les conventions internationales applicables. Par ailleurs, tout État dispose, conformément à l'article 92 de la convention sur le droit de la mer, d'une juridiction exclusive sur les navires battant son pavillon et se trouvant en haute mer. Il en découle, pour l'État du pavillon, un certain nombre d'obligations qui, comme cela résulte de l'article 94, § 1 à 3, de cette convention, comprennent celles d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur lesdits navires, ainsi que de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, notamment en ce qui concerne l'équipement, la navigabilité, la formation et les conditions de travail. En outre, l'État du pavillon doit, en vertu du paragraphe 4 de cet article 94, s'assurer, entre autres, que le capitaine, les officiers et, dans la mesure du nécessaire, l'équipage connaissent et respectent les règles internationales applicables concernant la sauvegarde de la vie humaine en mer. Il s'ensuit, notamment, qu'un navire est soumis, en haute mer, à la juridiction exclusive et à la loi de l'État du pavillon, notamment en ce qui concerne la sécurité en mer et la sauvegarde de la vie humaine en mer. De façon plus générale, un navire qui se trouve dans une zone maritime autre que la haute mer, reste soumis dans cette zone, à la juridiction de l'État du pavillon, tout en pouvant faire l'objet de contrôles effectués par l'État qui détient une souveraineté ou une juridiction sur cette zone, dans les limites des compétences et des pouvoirs de celui-ci⁹.

Le juste équilibre entre les intérêts respectifs des États côtiers et des États du pavillon est caractérisé, d'autre part, par le fait que la souveraineté de tout État côtier s'étend, ainsi qu'il résulte de l'article 2, § 1, de la convention sur le droit de la mer, au-delà du territoire de celui-ci, y compris ses ports, et de

⁸ E. PAASIVIRTA, « Un acteur régional privilégié : l'Union européenne », in M. FORTEAU et J.M. THOUVENIN (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Ed. A. Pedone, Paris, 2017, pp. 277-287, sp. p. 280 - Institut du droit économique de la Mer (INDEMER), *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne - Cohabitation, confrontation, coopération ?*, Ed. A. Pedone, Paris, 2014 – P. LANGLAIS, *Sécurité maritime et intégration européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2018, sp. pp. 181-256.

⁹ CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, *Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palermo*, points 96 à 100 - N. ALOUPI, *La nationalité des véhicules en droit international public*, Ed. A. Pedone, Paris, 2020 – Ph. VINCENT, *Droit de la mer*, Bruylant, Bruxelles, 2020 – v. directive 2009/21 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 concernant le respect des obligations des États du pavillon ; la directive 2013/54 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 est relative à certaines responsabilités de l'État du pavillon en ce qui concerne le respect et la mise en application de la convention du travail maritime, 2006 de l'OIT – P. CHAUMETTE, *Droits Maritimes*, Dalloz Action, Paris, 4^{ème} éd., 2021, n° 221.23.

ses eaux intérieures, à la zone de mer adjacente à son territoire, désignée sous le nom de « mer territoriale ». La notion d'« État côtier », au sens de la convention sur le droit de la mer, recoupe en partie celle d'« État du port », au sens de la directive 2009/16, laquelle, bien que n'étant pas formellement définie par cette directive, vise, aux termes de l'article 3, § 1, premier, cinquième et sixième alinéas de celle-ci, tout État membre de l'Union qui dispose d'un port de mer ou d'un port fluvial. La souveraineté dont dispose l'État côtier sur sa mer territoriale s'entend toutefois sans préjudice de l'obligation, prescrite à cet État par l'article 24, § 1, de la convention sur le droit de la mer, de ne pas entraver, en dehors des cas prévus par cette convention, le droit de passage inoffensif des navires étrangers dans sa mer territoriale, par lequel il y a lieu d'entendre notamment, en vertu des articles 17 et 18 de la convention, le droit de naviguer dans cette mer aux fins de se rendre dans les eaux intérieures de l'État côtier, de faire escale dans un des ports de celui-ci ainsi que de quitter ce port, ces eaux ou cette mer. L'État côtier dispose du pouvoir d'adopter, en vertu de l'article 21, § 1 et 4, de la convention sur le droit de la mer, des lois et des règlements relatifs au passage inoffensif des navires étrangers dans sa mer territoriale, et notamment à la sécurité de la navigation, auxquels les navires qui effectuent ce passage doivent se conformer. En outre, aux fins d'être considéré comme « inoffensif », ledit passage doit répondre aux caractéristiques énoncées à l'article 19 de cette convention¹⁰.

Dans sa partie VII relative à la haute mer, la convention sur le droit de la mer consacre, à son article 98, § 1, une « obligation de prêter assistance » trouvant sa source dans le droit coutumier de la mer, en vertu de laquelle tout État doit exiger de tout capitaine d'un navire battant son pavillon qu'il prête assistance aux personnes qui se trouvent en situation de péril ou de détresse en mer, pour autant que cela lui est possible sans faire courir de risques graves à son navire, à l'équipage ou aux passagers et que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il agisse de la sorte. En outre, cette convention précise, à son article 18, § 2, que la circonstance qu'un navire ait porté secours à de telles personnes peut entraîner le passage de ce navire dans la mer territoriale d'un État côtier, y compris l'arrêt ou le mouillage dans une telle zone, s'ils s'imposent¹¹. La mise en œuvre de cette obligation d'assistance maritime a des conséquences juridiques sur les pouvoirs respectifs des États du pavillon et des États côtiers en matière de contrôle du respect des règles de sécurité en mer. L'article IV, sous b), de la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), prévoit selon lequel les personnes qui se trouvent à bord d'un navire par raison de force majeure ou par suite de l'obligation qui est faite au capitaine de transporter soit des naufragés, soit d'autres personnes, ne doivent pas entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de vérifier l'application à ce navire d'une prescription quelconque de cette convention¹². Cet élément est évidemment essentiel quant à l'interprétation des dispositions de la directive 2009/16, quant à la mise en œuvre des inspections et notamment de l'inspection supplémentaire.

La juridiction italienne demandait si l'activité de ces navires humanitaires privés pouvait constituer un facteur justifiant une inspection supplémentaire, au motif qu'elle conduit ces navires à transporter un nombre de personnes sans commune mesure avec leurs capacités de transport, telles que ces dernières résultent de leur classification et de leurs certificats d'équipement (art. 11 Directive 2009/16). Les États du port doivent procéder à des inspections périodiques, organisées à des intervalles déterminés en fonction du profil de risque des navires, et à des inspections supplémentaires, quel que soit le laps de temps écoulé depuis leur dernière inspection périodique, en cas de facteurs prépondérants ou de facteurs imprévus. Les capitaineries italiennes trouvaient ces défaillances dans l'inadéquation manifeste existante entre le nombre de personnes pouvant être transportées par ces navires en vertu de leurs certificats respectifs et le nombre de personnes qu'ils ont effectivement transportées au cours des

¹⁰ CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, *Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palermo*, points 101 à 104 – J.M. THOUVENIN, « L'institution des droits de passage », in M. FORTEAU et J.M. THOUVENIN (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Ed. A. Pedone, Paris, 2017, pp. 691-701.

¹¹ J.M. THOUVENIN, « Obligation de prêter assistance », in M. FORTEAU et J.M. THOUVENIN (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Ed. A. Pedone, Paris, 2017, pp. 682-684 – J.P. MARCQ, « Histoire du sauvetage en mer », *Arbitre maritime, Chambre arbitrale maritime de Paris*, avril 2014, <https://www.arbitrage-maritime.org/fr/Gazette/G34complement/sauvetage.pdf> - P. CHAUMETTE, « La solitude des capitaines de navire et des pêcheurs tunisiens en Méditerranée », in J.M. SOBRINO HEREDIA & G.A. OANTA (Coord.), *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, JM Bosch Ed., Barcelona, 2020, pp. 81-113.

¹² CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, *Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palermo*, point 107.

opérations de sauvetage. S'agit-il d'un facteur imprévu, ces navires étant « exploités de manière à présenter un danger pour les personnes, les biens ou l'environnement » (Annexe Partie II point 2.B, 9^{ème} tiret) ?

L'utilisation de navires de charge aux fins d'une activité systématique de recherche et de sauvetage de personnes se trouvant en situation de péril ou de détresse en mer, ne peut pas être considérée, au seul motif qu'elle conduit ces navires à transporter un nombre de personnes sans commune mesure avec leurs capacités telles qu'elles résultent de leur classification et de leur certification, et indépendamment de toute autre circonstance, comme un facteur imprévu au sens dudit tiret, permettant à l'État du port de procéder à une inspection supplémentaire (point 117). Mais cette activité peut présenter un risque selon les circonstances, dans la mesure où la décision de procéder à une inspection supplémentaire « est laissée au jugement professionnel de l'autorité compétente » ; les articles 11 et 13 ainsi que l'annexe I, partie II, de la directive confèrent à l'autorité compétente de l'État membre concerné une marge d'appréciation étendue pour déterminer si ces circonstances sont de nature à constituer un « facteur imprévu » justifiant une telle inspection (point 119). La décision d'imposer une inspection supplémentaire doit être fondée sur des indices sérieux de nature à établir l'existence d'un danger pour la santé, la sécurité, les conditions de travail à bord ou l'environnement, au regard des prescriptions pertinentes du droit international et de l'Union, compte tenu des conditions dans lesquelles l'exploitation en question s'est déroulée (point 120 et 126).

Le caractère clairement insuffisant des équipements de sécurité ou de sauvetage se trouvant sur le navire concerné, au regard du nombre de personnes que ce navire est susceptible d'être amené à secourir dans le cadre d'une activité systématique de recherche et d'assistance, peut revêtir un poids déterminant, à lui seul, aux fins d'apprécier si ledit navire a été exploité de manière à présenter un danger pour les personnes, les biens ou l'environnement. En revanche, le poids à accorder, aussi bien individuellement que globalement, à des constats tels que l'insuffisance des installations de traitement des eaux usées, la présence de toilettes et de douches additionnelles déversant directement dans la mer ou l'absence de comptabilisation des opérations de sauvetage dans les heures de travail de l'équipage est susceptible d'être plus ou moins grand dans chaque cas d'espèce. En effet, il peut varier en fonction, notamment, de la fréquence de l'activité effective du navire en cause ainsi que de l'importance de la différence entre le nombre de personnes effectivement transportées lors d'opérations de recherche et de sauvetage en mer et le nombre de personnes que ce navire peut accueillir conformément aux certifications délivrées par l'État du pavillon (point 121). Cette interprétation est cohérente avec l'objectif qui a conduit le législateur de l'Union à confier aux États membres, agissant en qualité d'États du port, la responsabilité d'assurer une « deuxième ligne de défense » face aux « navires inférieurs aux normes », en complément de la responsabilité « principale » des États du pavillon en la matière.

Sur l'exigence d'une certification supplémentaire pour les navires humanitaires privés.

A l'occasion d'inspections détaillées, l'État du port peut-il tenir compte de l'activité réelle des navires humanitaires privés et exiger d'autres certificats que ceux délivrés comme navires de charge par l'État du pavillon ? La réponse de la Cour de Justice est négative.

Selon l'article 13 de la directive 2009/16, l'inspection initiale doit contrôler les certificats qui doivent se trouver à bord conformément au droit de l'Union et aux conventions internationales relatives à la sécurité et à la sûreté, et s'assurer de l'état général du navire. S'il existe des motifs évidents de croire que l'état du navire ou de son équipement, ou son équipage, ne répond pas en substance aux prescriptions d'une convention, une visite détaillée, comprenant un contrôle approfondi de la conformité du navire aux prescriptions relatives aux procédures opérationnelles à bord, doit être effectuée. Comme toute inspection supplémentaire, une telle inspection détaillée ne peut être organisée, s'agissant de navires d'assistance humanitaire privés se livrant à une activité systématique de recherche et de sauvetage, qu'au terme des opérations décidées par le capitaine du navire. L'inspection détaillée porte sur « tout ce qui concerne la construction, l'équipement et l'équipage, les conditions de vie et de travail et la conformité aux procédures opérationnelles à bord du navire ». Il appartient à l'État du port de faire état d'éléments juridiques et factuels circonstanciés de nature à établir les raisons pour lesquelles l'écart la certification

par l'Etat du pavillon et l'activité réelle du navire engendre, seul ou avec d'autres éléments, un danger pour la santé, la sécurité, les conditions de travail à bord ou l'environnement.

Un contrôle qui méconnaîtrait la répartition des compétences entre Etat du pavillon et Etat du port, tel le fait, pour l'Etat du port, d'exiger que les navires qui font l'objet d'une inspection détaillée disposent de certificats autres que ceux qui leur ont été délivrés par l'Etat du pavillon ou qu'ils respectent l'ensemble des prescriptions applicables aux navires relevant d'une autre classification, serait contraire non seulement aux règles pertinentes du droit international, mais également à la directive 2009/16. En effet, un tel contrôle reviendrait, en définitive, à remettre en cause la manière dont l'Etat du pavillon a exercé sa compétence en matière d'attribution de sa nationalité aux navires ainsi que de classification et de certification de ceux-ci¹³. L'Etat du port n'a pas le pouvoir d'exiger la preuve que ces navires disposent d'autres certificats que ceux délivrés par l'Etat du pavillon ou qu'ils respectent l'ensemble des prescriptions applicables à une autre classification (point 139).

Justifications d'une immobilisation du navire.

L'autorité compétente de l'Etat du port s'assure que toute anomalie qui a été confirmée ou révélée par les inspections auxquelles elle a procédé a été ou sera supprimée conformément aux conventions internationales (art. 19 § 1, directive 2009/16). Lorsque de telles anomalies présentent un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement, cette autorité fait en sorte que le navire concerné soit immobilisé ou que l'exploitation au cours de laquelle ces anomalies ont été révélées soit arrêtée (art. 19 § 2). L'immobilisation ou l'arrêt d'opération n'est levé que si tout danger a disparu ou si l'autorité constate que ce navire peut, sous réserve des conditions qu'elle estime nécessaire d'imposer, quitter le port ou que l'exploitation peut reprendre sans risque pour la sécurité et la santé des passagers ou de l'équipage, sans risque pour les autres navires et sans constituer une menace déraisonnable pour le milieu marin. Dans l'exercice de son jugement professionnel pour déterminer si un navire doit être immobilisé ou non, l'autorité compétente de l'Etat du port applique les critères énoncés à l'annexe X (art. 19 § 3). Un Etat du port ne peut immobiliser un navire que lorsque les anomalies constatées, à l'issue éventuellement d'une inspection détaillée, présentent un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement (point 144). L'immobilisation ne peut être levée que lorsque tout danger a disparu ou que l'autorité compétente de l'Etat du port constate soit que le navire concerné peut quitter le port, sous réserve des conditions qu'elle estime nécessaire d'imposer, soit que l'exploitation peut reprendre sans risque pour la sécurité et la santé des passagers ou de l'équipage, sans risque pour les autres navires et sans menace déraisonnable pour le milieu marin (point 145).

Dès lors, une immobilisation ne peut pas être ordonnée au simple motif qu'une inspection, réalisée en vertu des articles 11 à 13 de la directive 2009/16, a permis à l'Etat du port d'établir, de manière précise, qu'un navire avait été exploité d'une manière présentant un danger pour les personnes, les biens ou l'environnement. En effet, il convient également que cet Etat établisse dans un cas donné, d'une part, qu'un tel danger ou risque à venir présente un caractère manifeste et, d'autre part, que les anomalies qui sont à l'origine de celui-ci entraînent, isolément ou ensemble, l'impossibilité, pour le navire concerné, de naviguer. Car les navires doivent être aptes au service auquel ils sont destinés, du point de vue de la sécurité en mer, ainsi qu'à prendre la mer sans danger pour eux-mêmes ou pour les personnes à bord. Il ne s'agit pas d'une impossibilité absolue de naviguer, mais d'une impossibilité, pour ce navire, de naviguer, compte tenu notamment de son activité déclarée, ainsi que de son activité effective, dans des conditions aptes à assurer la sécurité en mer pour les personnes, les biens et l'environnement. La directive 2009/16 reprend la substance de la règle 19, sous c), du chapitre I, partie B, de l'annexe au protocole accompagnant la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS). Il appartient à la juridiction italienne de vérifier que les capitaineries ont respecté ces exigences (point 149).

Les autorités de l'Etat du port peuvent-elles imposer des mesures correctrices, si elles ont constaté des anomalies, présentant un danger ou un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement et entraînant, isolément ou ensemble, l'impossibilité de naviguer pour le navire concerné ?

¹³ CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-14/21 et C-15/21, *Sea Watch eV et Capitanria di Porto di Palermo*, point 138.

Les règles de droit international, dans le cadre desquelles la directive 2009/16 s'inscrit et dont elle vise à assurer l'efficacité, s'opposent à ce que cette directive soit interprétée en ce sens que l'État membre qui, en vertu de l'article 3, § 1, de cette directive, a la qualité d'État du port puisse exiger que des navires soumis à sa juridiction disposent de certificats autres que ceux qui leur ont été délivrés par l'État du pavillon ou respectent l'ensemble des exigences applicables aux navires relevant d'une autre classification que la leur (points 138 et 150). Les mesures correctives qui peuvent être adoptées, dans un cas donné, dépendent nécessairement des circonstances factuelles et des raisons juridiques qui ont justifié les inspections supplémentaires et détaillées, ainsi que l'immobilisation du navire concerné. Toutefois, elles doivent, en tout état de cause, être non seulement adéquates et nécessaires pour remédier aux anomalies présentant un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement et entraînant l'impossibilité pour le navire de naviguer, qui ont justifié cette immobilisation, mais également proportionnées à cet effet, ce qu'il appartient à l'autorité compétente d'établir, sous le contrôle de la juridiction nationale compétente.

Avant de déterminer les mesures correctives qu'il entend imposer, l'État du port doit informer par écrit l'État du pavillon des circonstances et des raisons ayant entraîné l'inspection et l'immobilisation d'un navire battant son pavillon, en lui communiquant le ou les rapports établis à l'issue de cette inspection. Cette exigence s'applique quel que soit l'État du pavillon (art. 19, § 6 et art. 21, directive 2009/16 et art. 94, § 6, CNUDM). L'État du pavillon devrait, à l'égard des navires qui battent son pavillon, prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les intérêts de l'État côtier à l'origine du signalement. L'article 4 § 3 du Traité sur l'Union Européenne (TUE) fait obligation aux États membres, de façon générale et donc, notamment, dans le cadre des situations régies par la directive 2009/16, de se respecter et de s'assister mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités, de prendre toute mesure propre à assurer l'exécution des obligations résultant notamment des actes des institutions de l'Union ainsi que de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. Les États membres doivent se concerter et coopérer loyalement : l'État du port doit respecter la classification et les certifications délivrées par l'État du pavillon. De son côté, l'État du pavillon doit tenir compte des raisons qui ont conduit l'État du port à inspecter, puis à immobiliser ce navire, et l'assister dans la recherche des mesures correctives les plus appropriées pour remédier aux anomalies constatées, ainsi qu'aux dangers ou aux risques manifestes qui en découlent (point 157). Cette concertation et coopération loyale revêtent une importance d'autant plus grande qu'il n'existe pas, en l'état actuel du droit de l'Union, de dispositions régissant spécifiquement l'activité systématique de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou de détresse en mer.

Conclusion

D'une part, cet arrêt de la CJUE du 1^{er} août 2022 est important quant à l'interprétation du contrôle des navires par l'État du port, quant aux dispositions de la directive 2009/16¹⁴, quant à la conciliation des droits et obligations des États du pavillon et des États du port. Il encadre le contrôle des navires humanitaires privés, qui sont classés et certifiés en tant que navires de charge, à défaut d'une catégorie spécifique en droit international, européen et national. La directive est applicable à ces navires et les législations nationales de transposition de la directive ne peuvent se limiter aux navires marchands ayant une activité commerciale. L'État du port peut soumettre à une inspection supplémentaire ces navires humanitaires privés, après l'achèvement de l'ensemble des opérations de transbordement ou de débarquement des personnes auxquelles leur capitaine respectif a décidé de prêter assistance, lorsque cet État a établi, sur la base d'éléments juridiques et factuels circonstanciés, qu'il existait des indices sérieux de nature à attester d'un danger pour la santé, la sécurité, les conditions de travail à bord ou l'environnement, compte tenu des conditions d'exploitation de ces navires.

A l'occasion d'inspections détaillées, l'État du port a le pouvoir de tenir compte du fait que des navires qui ont été classés et certifiés comme navires de charge par l'État du pavillon sont, en pratique, utilisés aux fins d'une activité systématique de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou

¹⁴ P. CHAUMETTE, *Droits Maritimes*, Dalloz Action, Paris, 4^{ème} éd., 2021, n° 221.24- P. LANGLAIS, *Sécurité maritime et intégration européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2018, sp. n° 1068-1076, pp. 507-513.

de détresse en mer, dans le cadre d'un contrôle visant à apprécier, sur la base d'éléments juridiques et factuels circonstanciés, l'existence d'un danger pour les personnes, les biens ou l'environnement, eu égard aux conditions d'exploitation de ces navires (art. 13, directive 2009/16, modifiée par la directive 2017/2110). En revanche, l'État du port n'a pas le pouvoir d'exiger la preuve que ces navires disposent d'autres certificats que ceux délivrés par l'État du pavillon ou qu'ils respectent l'ensemble des prescriptions applicables à une autre classification.

Dans l'hypothèse où il est établi que des navires qui sont, en pratique, utilisés aux fins d'une activité systématique de recherche et de sauvetage de personnes en situation de péril ou de détresse en mer, tout en ayant été classés et certifiés comme navires de charge par un État membre ayant la qualité d'État du pavillon, ont été exploités d'une manière présentant un danger pour les personnes, les biens ou l'environnement, l'État membre qui a la qualité d'État du port ne peut pas subordonner l'absence d'immobilisation de ces navires ou la levée d'une telle immobilisation à la condition que ceux-ci disposent de certificats adaptés à cette activité et respectent l'ensemble des prescriptions correspondantes (art. 19 directive 2009/16). En revanche, cet État peut imposer des mesures correctives déterminées en matière de sécurité, de prévention de la pollution et de conditions de vie et de travail à bord, pour autant que ces mesures correctives sont justifiées par l'existence d'anomalies présentant un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement et entraînant une impossibilité de naviguer dans des conditions aptes à assurer la sécurité en mer. De telles mesures correctives doivent, par ailleurs, être adéquates, nécessaires et proportionnées à cet effet. En outre, leur adoption et leur mise en œuvre par l'État du port doivent faire l'objet d'une coopération loyale avec l'État du pavillon, dans le respect des pouvoirs respectifs de ces deux États.

D'autre part, cet arrêt doit être remis dans son contexte. Si le *port state control* ne peut fonder la « guérilla » des autorités italiennes contre les navires humanitaires privés, il permet une marge d'appréciation dans les effets des inspections détaillées. Le nouveau gouvernement italien, présidé par Mme Giorgia MELONI a d'abord refusé que le navire Ocean Viking soit accueilli par le moindre port italien ; il fut accueilli à Toulon en novembre 2022¹⁵. Ensuite ce gouvernement a désigné à chaque navire humanitaire privé un port de destination, éventuellement Ravenne presque au fond de la mer Adriatique pour le voyage suivant de l'Ocean Viking le 31 décembre 2022, à 900 milles nautiques du lieu du sauvetage. En juin 2018, l'Aquarius de SOS Méditerranée, avait été obligé de débarqué ses naufragés à Valence en Espagne, devant le refus du ministre Matteo Salvini, de tout accès à un port italien¹⁶. Pendant ce temps, ces navires humanitaires privés se sont pas entre Malte et la Libye.

Un nouveau code de conduite a été imposé par décret le mardi 3 janvier 2023. Les opérations de secours ne peuvent être simultanées : dès qu'un port de débarquement est attribué au navire par les autorités italiennes, celui-ci doit le rejoindre sans délai. Si une autre embarcation est détectée, l'intervention dépend des autorités italiennes, qui ne coordonnent plus les sauvetages, mais les autorisent quasiment. La Convention de Hambourg de l'OMI, *Search and Rescue* (SAR) est détournée. Les demandes d'asile devraient être déposées à bord des navires de sauvetage et prises en charge par l'Etat du pavillon, comme si les naufragés n'étaient pas en Italie. Des amendes allant de 10 000 à 50 000 euros sont notamment prévues à l'encontre du commandant de bord, si les règles ne sont pas appliquées ; en cas de récidive, les autorités s'arrogent le droit de séquestrer le navire¹⁷.

¹⁵ Marie SLAVICEK, « Migrants secourus en Méditerranée : que dit le droit international ? », Le Monde 10 novembre 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2022/11/10/migrants-secourus-en-mediterranee-que-dit-le-droit-international_6149382_3210.html - Gilles ROF, « Ocean-Viking » : l'arrivée à Toulon est « la fin d'un calvaire de trois semaines », Le Monde 11 novembre 2022, https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/11/11/arrivee-de-l-ocean-viking-a-toulon-la-fin-d-un-calvaire-de-trois-semaines_6149504_3224.html

¹⁶ R. RÉROLLE, « Au cœur de l'éprouvant périple de l'Aquarius », Le Monde 18 juin 2018, https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/06/18/l-odysee-de-l-aquarius_5316783_3214.html

¹⁷ O. BONNEL, « En Italie, le gouvernement de Giorgia Meloni s'en prend aux ONG qui sauvent les migrants en mer », Le Monde, 5 janvier 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/01/05/en-italie-le-gouvernement-de-giorgia-meloni-s-en-prend-aux-ong-qui-sauvent-les-migrants-en-mer_6156778_3210.html