

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation des amendements de Manille à l'annexe de la convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (convention STCW) et au code de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (code STCW)

NOR : MAEJ1239440L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence et objectifs de la Convention

La Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, ensemble une annexe (en anglais *Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*, STCW) faite à Londres le 7 juillet 1978, sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI), est entrée en vigueur le 28 avril 1984 et a été publiée au *Journal officiel* par décret n° 84-387 du 11 mai 1984.

L'objectif de la Convention STCW est d'améliorer la sauvegarde de la vie humaine en mer et la protection du milieu marin en établissant des normes internationales de qualification des gens de mer.

En effet, le pourcentage estimé d'événements de mer ayant pour origine une erreur humaine (fatigue physique, manque de formation, ...) est de près de 80%.

La Convention STCW, telle que complétée par le code STCW, a connu plusieurs séries d'amendements, parmi lesquelles les deux plus importantes en 1995 puis, dernièrement, en 2010.

Les amendements de 1995 à la Convention ont pris pleinement en compte le phénomène d'internationalisation croissante des équipages. En établissant des normes communes et en instituant une procédure de reconnaissance des brevets, la Convention STCW facilite la mobilité des officiers et des équipages entre des navires battant pavillon de différents pays.

Le 25 juin 2010, les États parties réunis à Manille ont adopté de nouveaux amendements qui actualisent l'annexe et le code STCW. Les changements introduits sont majeurs et portent schématiquement sur les trois sujets suivants :

- la réduction des facteurs de risques humains ;
- la modernisation et l'adaptation de la réglementation aux nouvelles technologies ;
- le renforcement de l'efficacité de l'administration.

a. Réduire les facteurs de risques humains :

- les problèmes de communication au sein de l'équipage étant souvent à l'origine d'événements de mer, une formation au management des équipes « pont » (Bridge Resource Management-BRM) et des équipes « machine » (Engine Resource Management-ERM) est instaurée pour assurer une communication effective ;
- des normes sur la consommation d'alcool et les temps de repos sont définies ;
- des formations à la sûreté sont désormais obligatoires pour tous les marins.

b. Moderniser et adapter la formation en recourant aux nouvelles technologies :

- la possibilité de suivre des cours par correspondance (e-learning) est introduite ;
- une formation minimale des marins affectés au service du pont utilisant des cartes marines électroniques (formation au système de visualisation des cartes électroniques et d'information, en anglais « Electronic charts display and information systems », dit ECDIS) est mise en place.

c. Renforcer l'efficacité de l'administration :

- certaines définitions sont précisées, par exemple sur la notion de navigation à proximité des côtes (near coastal voyages) ;
- le contrôle des États sur la délivrance des titres est renforcé ;
- les conditions de revalidation des titres sont simplifiées : en général, les brevets des marins ne sont valables que 5 ans ; au terme de cette période, le détenteur d'un brevet doit prouver le maintien de ses compétences en ayant navigué au moins 1 an sur cette période quinquennale. Cette condition est désormais assouplie en permettant la prise en compte d'une période de 3 mois dans les 6 derniers mois précédant l'échéance du titre.

La plupart des nouvelles exigences de la Convention STCW, telle qu'amendée en 2010, notamment en matière de formation minimale, existent déjà en droit français, par exemple, la nouvelle formation de familiarisation en matière de sûreté destinée à l'ensemble des personnels employés à bord des navires relevant du Code ISPS (Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires). La Convention, telle qu'amendée, vise à uniformiser vers le haut ces formations minimales.

II. Conséquences estimées de la mise en œuvre de la Convention

La Convention STCW concerne les marins qui naviguent au commerce, soit 18000 personnes environ.

Les marins pêcheurs relèvent en ce qui les concerne de la Convention internationale de 1995 sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille, faite à Londres le 7 juillet 1995, Convention à laquelle la France souhaite adhérer.

- Conséquences économiques

En renforçant les exigences de sécurité à bord, notamment avec de nouvelles formations, les amendements de Manille contribuent à réduire les risques d'événements de mer.

- Conséquences financières

Les conséquences financières sont difficiles à évaluer précisément, notamment du fait de l'application progressive de ces amendements dans le temps¹.

¹ Cf. la résolution 4 de l'OMI relative aux dispositions transitoires.

Les règles concernant la délivrance de titres entrent en vigueur progressivement d'ici le 1^{er} janvier 2017. Elles nécessitent la mise en place de nouvelles formations ou le renouvellement de certains référentiels de formation.

L'ensemble des autres règles sont entrées en vigueur en droit international et à l'égard de la France le 1^{er} janvier 2012.

La principale source de dépense supplémentaire, pour les armateurs, provient de la création et du renforcement des formations. Or, ces dépenses sont assurées à la fois par les employeurs et par les différents centres de formations qui intègrent dans leurs programmes ces formations nouvelles.

Les nouvelles formations STCW sont les suivantes :

- la formation nécessaire pour la délivrance des titres requis pour le service à bord des navires-citernes ;
- les formations en matière de sûreté ;
- la formation nécessaire pour servir à bord des navires équipés d'ECDIS ;
- la formation au management des équipes « pont » et « machine » (ERM : « engine ressource management » et BRM : « bridge ressource management ») ;
- les formations nécessaires au recyclage du certificat de formation de base à la sécurité, des certificats d'enseignement médical de niveau I, de niveau II et de niveau III, du certificat de qualification avancée à la lutte contre l'incendie, du certificat d'aptitude à l'exploitation des embarcations et des radeaux de sauvetage et du certificat d'aptitude à l'exploitation des canots de secours rapides.

1) De nouvelles formations intégrées à la formation initiale.

La formation initiale est dispensée, en France, par douze lycées professionnels maritimes, par l'École nationale supérieure maritime (ENSM), qui dispose de quatre centres répartis sur le territoire français et par plusieurs centres agréés.

Afin d'anticiper l'entrée en vigueur des amendements et de faciliter le recrutement des élèves à la sortie, l'enseignement dispensé à l'ENSM, dans les lycées et dans les centres agréés, a déjà intégré certaines formations.

2) De nouvelles formations intégrées à la formation continue.

Malgré certains aménagements prévus par la Convention STCW, comme la possibilité de délivrer des équivalences de titres, les employeurs devront assurer à leurs marins l'accès aux nouvelles formations obligatoires.

Les coûts qui en résultent restent difficiles à évaluer précisément. Au coût de la formation s'ajoute celui des indemnités journalières versées au marin. En moyenne, la formation d'un officier coûte à son employeur 4000 € par semaine, principalement en frais de déplacement, de logement et de salaire. S'y ajoutent des coûts indirects pour remplacer les marins pendant leur formation.

Toutefois, ces coûts ne représentent pas une charge insurmontable pour les armateurs qui ont déjà anticipé cette réforme au financement de laquelle contribuera l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA).

Par ailleurs, rendre obligatoire la formation en management relève du choix des employeurs qui sont responsabilisés sur ce point.

- Conséquences sociales

Pour renforcer la sécurité maritime et prévenir l'ensemble des risques liés au facteur humain, la Convention STCW se réfère aux dispositions de la Convention internationale du travail maritime de l'Organisation internationale du travail (OIT) de 2006 qui, notamment, actualise les dispositions de la Convention (n°180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires. Objet de nombreux débats à Manille, la question des temps de repos des gens de mer et, plus précisément, le principe d'une dérogation aux temps de repos en cas de surcharge ponctuelle de travail, a été maintenu pour les officiers chargés de la veille. La flexibilité réclamée par les États membres de l'Union européenne est limitée à sept heures de moins de repos par semaine et à la possibilité de fractionner en trois périodes le temps de repos journalier tout en conservant une période de six heures continues de repos. De plus, ces dérogations sont encadrées, l'intervalle entre deux périodes dérogatoires devant être *a minima* le double de la durée de la dérogation.

Ces amendements entraînent des avancées certaines en terme de progrès social dans le travail maritime à travers le monde toutefois, en France, le régime applicable en matière de temps de repos était déjà plus exigeant.

La prévention contre l'alcool a également été introduite dans la Convention STCW qui indique que chaque État doit établir un taux d'alcoolémie maximal de 0,05% pour les capitaines, les officiers et autres gens de mer auxquels sont assignées certaines tâches liées à la sécurité, à la sûreté et à la protection du milieu marin.

Cet amendement implique une modification des textes français afin de créer un système de contrôle de l'alcoolémie des marins à bord des navires.

- Conséquences environnementales

La Convention STCW a pour principal objectif d'uniformiser à travers le monde les qualifications minimum exigées des personnels navigants et de soumettre les États parties au système de contrôle et de qualité exercé par l'OMI. Il s'agit de réduire les facteurs de risques humains dans les événements de mer (introduction d'un seuil d'alcoolémie, nouvelle formation relative à la sûreté, renforcement des formations existantes...). Actuellement 16,51% des déficiences constatées lors des inspections faites dans le cadre du contrôle par l'État du port résultent d'observations des dispositions de la Convention STCW. La mise en œuvre effective de la Convention STCW constitue donc un outil important de prévention contre les événements de mer et leur impact sur les hommes et le milieu marin.

- Conséquences juridiques

Remarque liminaire :

Le Parlement, en autorisant l'approbation des « amendements de Manille », sera réputé avoir autorisé l'approbation de la convention initiale ainsi que des amendements adoptés le 7 juillet 1995, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat (Assemblée, *Aggoun*, 5 mars 2003, requête n° 242860). La publication des « amendements de Manille » au *Journal officiel de la République française* pourrait en opportunité conduire le Gouvernement à décider de ne pas publier les résolutions qui auraient dû l'être, celles-ci étant « abrogées » par les « amendements de Manille ».

Plusieurs textes relatifs à la formation des gens de mer devront être modifiés et en particulier le décret n° 99-439 du 25 mai 1999² relatif à la délivrance des titres de formation professionnelle maritime et aux conditions d'exercice de fonctions à bord des navires de commerce et de pêche ainsi que des navires de plaisance armés avec un rôle d'équipage.

En outre, certains arrêtés d'application du décret seront actualisés, tout comme ce fut le cas lors de la transposition des amendements de 1995.

En droit européen, la Convention STCW de 1978 a été intégrée en droit communautaire par la directive 94/58/CE, modifiée en 2001 puis remplacée par la directive 2008/106/CE³. Cette dernière a été récemment modifiée par la directive 2012/35/UE⁴ afin de prendre en compte les amendements apportés en 2010 à la Convention STCW. Cette directive prévoit, en outre, que :

- le délai nécessaire à la Commission européenne pour se prononcer sur le niveau de formation d'un pays soit allongé ;
- la transmission à la Commission des informations existantes sur les titres soit renforcée ;
- les nouvelles règles en matière de comitologie, instaurées par le Traité de Lisbonne, seront applicables.

Sans contestation des parties, les amendements de Manille sont réputés avoir été acceptés le 1^{er} juillet 2011 et être entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2012 conformément à l'article XII 1) a) vii. 2) de la Convention de 1978. La Finlande, la Slovaquie, la Lituanie, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Portugal ont fait valoir, conformément à l'article XII 1) a) ix) de la STCW, leur possibilité de repousser dans le temps l'entrée en vigueur effective des amendements de Manille. La France n'ayant pas élevé d'objections, conformément à l'article XII 1) a) ix) les amendements sont entrés en vigueur à son égard le 1^{er} janvier 2012. Cette procédure d'acceptation des amendements est celle qui avait déjà été suivie pour les amendements intervenus en 1995.

Concernant la mise en œuvre des nouvelles formations, la Convention STCW laisse aux États un délai de cinq ans, à partir du 1^{er} janvier 2012, pour prendre en compte les amendements. Ainsi, l'ensemble des marins en activité devront avoir au 1^{er} janvier 2017 des titres de formation professionnelle maritime conformes aux exigences de la Convention STCW telle qu'amendée à Manille.

- Conséquences administratives

La transposition des amendements devra être assurée dans le droit interne. Des outils utiles à la délivrance des nouveaux titres doivent être adaptés. Ainsi, le logiciel ITEM qui répertorie et permet la délivrance de l'ensemble des titres délivrés, doit évoluer en conséquence.

En outre, les échanges avec l'OMI sont renforcés. Chaque partie doit consolider différentes informations, notamment celles relatives à la prévention contre la fraude, et communiquer par voie électronique le registre des titres délivrés par elle.

Les nouvelles dispositions relatives à la prévention contre l'alcool impliquent la mise en place d'un nouveau dispositif dont le suivi sera assuré par les agents des services déconcentrés.

² Lien vers le [décret n°99-439 du 25 mai](#) 1999.

³ Lien vers [la directive 2008/106/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

⁴ Lien vers la [directive 2012/35/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiant la directive 2008/106/CE concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

Dans les services déconcentrés de la métropole, les directions interrégionales de la mer et d'outre-mer, les directions de la mer, la direction du territoire, de l'alimentation et de la mer à Saint Pierre et Miquelon et les services des affaires maritimes en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les agents chargés de délivrer les titres verront leur activité s'accroître légèrement, de façon ponctuelle, avec l'instauration du recyclage de certains titres.

III. Historique des négociations

La conférence diplomatique chargée d'adopter les amendements à la Convention STCW a réuni à Manille du 21 au 25 juin plus de 500 participants représentant 85 délégations.

La conférence a été ouverte par M. E. Mitropoulos, Secrétaire général de l'OMI, et S.E.M. Noël de Castro, Vice-président des Philippines.

Le représentant permanent des Philippines auprès de l'OMI présidait la conférence et le représentant permanent de la Jamaïque, l'amiral BRADY, président du sous-comité STW, a assuré la présidence de la commission plénière.

La France était représentée par M. Levert, sous-directeur au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

La conférence s'est tenue dans un esprit de consensus qui a permis d'obtenir des solutions de compromis très largement conformes aux instructions données à la délégation française :

- sur les normes médicales, la proposition européenne a été retenue en quasi totalité. Un compromis a été obtenu sur l'obligation (partie A du code) de « tenir compte » de cinq critères généraux visant à garantir l'aptitude physique et médicale des gens de mer. Les tableaux des normes ont été laissés en partie B (recommandations). La tolérance d'un dépassement de trois mois de la validité du certificat médical a été actée. En revanche, l'acuité visuelle des mécaniciens – point sur lequel cette délégation avait reçu instruction – a été maintenue en vision combinée à 4/10, sans débat ;
- la proposition de la Chine d'inscrire des tables de compétence en partie B pour les officiers électrotechniciens supérieurs n'a pas été retenue, laissant ainsi une plus grande souplesse aux États pour définir le niveau de direction de cette spécialité ;
- la proposition de l'Iran d'aligner des exigences de la formation à bord des mécaniciens sur celles des officiers pont a été retenue. Elle permet ainsi de prendre en compte l'expérience des mécaniciens de la voie professionnelle et de les dispenser de la tutelle d'un officier supérieur et de la tenue d'un registre de formation ;
- la proposition co-signée par la Suisse et l'OIT d'interdire la délivrance d'un brevet pour les marins âgés de moins de 18 ans a été rejetée; cette proposition étant à l'encontre de la grande majorité des législations nationales dont celle de la France ;
- le point sensible de la conférence a été celui des temps de repos (chapitre VIII). Près de deux jours de discussions ont été nécessaires pour adopter une solution de compromis proche des exigences de l'UE et de la proposition française portée dans le groupe « transports maritimes » à Bruxelles. Avec d'autres délégations européennes (Suède, Espagne, Pays-bas, Danemark), la délégation française a été acteur dans l'obtention du résultat final ;

- la résolution relative à la formation des capitaines et officiers pour la navigation dans les eaux polaires a été également adoptée sans débat en raison de son caractère de recommandation. En marge de la conférence, la délégation française a permis, avec d'autres États membres (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Commission européenne), d'asseoir la conviction de ne pas laisser le monopole de cette navigation aux États riverains des eaux polaires. Ces premiers contacts constituent une position commune préalable en vue du prochain sous-comité STCW ;
- la conférence n'a pas en revanche retenu la proposition européenne de permettre la communication à tout État qui en exprime la demande du rapport d'évaluation indépendante sur la manière dont la Partie met en œuvre la Convention STCW. Ce point hautement sensible a conduit à ce qui peut être assimilé à un vote, procédure exceptionnelle au sein de l'OMI : 34 délégations se sont exprimées contre cette communication, 21 pour. La transparence et les échanges d'information sur l'évaluation des États est un objectif à long terme qui relève de la compétence de l'Assemblée de l'OMI. Cette proposition a permis d'ouvrir ce débat qui devra inévitablement se poursuivre au sein de cette organisation ;
- la conférence a reconnu à l'unanimité l'intérêt d'une entrée en vigueur rapide de la Convention ; son entrée en vigueur a été fixée au 1er janvier 2012. Des mesures transitoires permettent la revalidation et la délivrance des brevets cinq ans après, soit le 1er janvier 2017. Ce calendrier permet une application rapide des amendements tout en laissant une durée suffisante pour les mesures transitoires.

Cette conférence est un incontestable succès pour l'OMI et son secrétaire général qui avait déclaré l'année 2010 comme année des gens de mer. Elle fédère les États parties à l'OMI qui en partagent le succès. Elle a permis, en outre, de resserrer les liens entre membres de l'UE qui avaient été affectés par de fortes divergences lors des réunions préparatoires. En particulier, les solutions proposées par la délégation française dans les groupes de travail ont permis un rapprochement avec les délégations du Danemark et de l'Allemagne. Ce succès est également à attribuer à l'Espagne, en sa qualité de Président de l'UE en exercice, et à la Suède.

La délégation française a par ailleurs été membre du comité de rédaction et a suivi, à ce titre, la rédaction finale de la version française de la Convention.

En signe de gratitude envers les Philippines, la conférence a nommé cette révision « amendements de Manille » et a retenu la date du 25 juin, jour de leur signature, comme date de la journée des gens de mer.

IV. État des signatures et ratifications

Les amendements ont été signés par l'ensemble des participants à la conférence diplomatique de Manille, le 25 juin 2010. Les Parties avaient jusqu'au 1^{er} juillet 2011 pour émettre des objections à ces amendements conformément à l'article XII 1. a) vii) de la Convention. Ils sont entrés en vigueur à l'égard de la France le 1^{er} janvier 2012, la France n'ayant émis aucune objection ni, par ailleurs, notifié au secrétaire général de l'organisation, avant l'entrée en vigueur des amendements, qu'elle entendait se dispenser de leur donner effet pendant une période d'un an après leur entrée en vigueur, conformément à l'article XII 1. a) ix).

Selon les termes de la Convention, la France dispose d'une période de transposition de cinq ans, à partir du 1^{er} janvier 2012, pour rendre effectives les nouvelles dispositions de la Convention STCW. Cette période permet de prendre en compte les nouveautés relatives à la délivrance des titres professionnels maritimes. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des titres au commerce et à la plaisance professionnelle seront conformes aux nouvelles dispositions introduites par les amendements de Manille.

V - Déclarations ou réserves

Néant.