



Interreg



UNIONE EUROPEA

**SICOMAR
plus**

MARITTIMO-IT FR-MARITIME

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Prodotto - Livrable T1.1.2:

Rapporto economico, giuridico e statistico relativo al
pilotaggio d'altura/Rapport économique, juridique et
statistique sur le pilotage hauturier

Data prevista - Date prévue : 31/08/19

Data di consegna - Date d'échéance : 31/03/19

Versione - Version : V1.0

Informazioni generali sul	
---------------------------	--



documento / Informations générales sur le document	
Componente / Composante	T.1
Attività/Activité	A1.1
Prodotto/Livrabile	T1.1.2
Nome Documento / Nom Document	<p>“Prodotto T1.1.2: Rapporto economico, giuridico e statistico relativo al pilotaggio d'altura”</p> <p>“Livrabile T1.1.2 : Rapport économique, juridique et statistique sur le pilotage hauturier”</p>
ID File/ID Fichier	SICOMAR PLUS_T1.1.2.pdf

Processo di approvazione / Procédure d'approbation	Nome/Nom	Ente/Établissement	Data/Date	Visto/Vu
Coordinatore/ Coordinateur	Gilda Ruberti	Regione Toscana		
CP Leader/ CP Leader	Gilda Ruberti	Regione Toscana		

Processo di revisione / Procédure de révision	Autore/Auteur	Data Rev./ Date Rév.	Modifiche/Modifications
V1.2	OTC	31/03/19	

Attuazione di una prova del servizio di pilotaggio d'altura nelle Bocche di Bonifacio

Studio per l'attuazione di una prova del servizio di pilotaggio d'altura nelle Bocche di Bonifacio

Rapporto economico, giuridico e statistico relativo al pilotaggio d'altura

PRODOTTO T1.1.2

Verifica delle condizioni finanziarie e giuridiche del pilotaggio d'altura

Versione 1.2 (marzo 2019)

[Ref. OTC/SE/JB 217 19/10/201]



SICOMAR
plus

Sistema transfrontaliero per la sicurezza in mare contro i rischi della navigazione e per la salvaguardia dell'ambiente marino



Nota legale

Questo documento è stato realizzato da Klink Srl per l'Office des Transportes de la Corse (Ref. OTC/SE/JB 217 19/10/201) nel quadro delle attività del progetto « SICOMAR plus - Système Transfrontalier pour la sécurité en mer contre les risques de la navigation et pour la sauvegarde de l'environnement marin » co-finanziato dal Programma Interreg Italia-Francia « Marittimo ».

La finalità del documento è di aiutare gli utilizzatori a chiarire le condizioni giuridiche e finanziario per l'attuazione di un servizio di pilotaggio d'altura nell'ambito del progetto SICOMAR Plus, adempiendo agli obblighi che derivano dalle norme applicabili. Si ricorda tuttavia agli utilizzatori che il testo dei regolamenti, delle leggi e delle norme costituisce l'unico riferimento giuridico autentico e che le informazioni contenute in questo documento non hanno valore di parere legale. L'uso delle informazioni è di completa responsabilità dell'utilizzatore.

Klink srl si è impegnato nei limiti del possibile per assicurare l'esattezza delle indicazioni fornite in questo documento, ma non può essere ritenuto responsabile di eventuali errori.

Klink srl declina ogni responsabilità quanto all'uso che potrebbe essere fatto delle informazioni contenute in questo documento.

Il documento è pubblicato in lingua francese e in lingua italiana.

Tutte le edizioni di questo documento sono libere da vincoli di utilizzo e diffusione, sia nelle versioni a stampa che su supporto elettronico.

Questo documento non è concepito per la diffusione e distribuzione al pubblico generico.

Disclaimer

Il contenuto di questa relazione non riflette l'opinione ufficiale dell'Office des Transportes de la Corse. La responsabilità delle informazioni e dei punti di vista espressi nel rapporto è interamente degli autori.

Klink Srl

C.F e P. IVA 05516510483
Registrazione : REA n° 552621 CCIAA Firenze
Capitale soc. € 30.000,00
www.klink.it
klink@klink.it
PEC : klink@pec.klink.it

Indirizzo della sede sociale

Via Scipione Ammirato,21
50136 Firenze
ITALIA



Sommaire

Metodologia e organizzazione del lavoro.....	6
Oggetto e finalità dello studio.....	6
Gli obiettivi dello studio.....	7
Il perimetro dello studio.....	8
Il contesto dell’incarico.....	10
Il contesto del programma INTERREG Italia-Francia Marittimo.....	10
Il progetto SICOMAR Plus.....	11
Il partenariato SICOMAR Plus.....	12
Le Bocche di Bonifacio.....	13
Il pilotaggio d’altura.....	14
Ol contesto dal punto di vista del diritto applicabile.....	15
Il contesto del diritto della navigazione nelle Bocche di Bonifacio.....	17
Gli attori chiave e gli stakeholder principali.....	17
Gli stakeholder principali.....	17
OMI - Organisation Maritime Internationale.....	18
Gli Stati che si oppongono al pilotaggio obbligatorio.....	18
Il Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio - GEC.....	19
La Regione Toscana (in quanto Autorità di Gestione del PC Marittimo).....	20
I partner del progetto SICOMAR Plus.....	20
La Camera di Commercio di Sassari.....	20
Il GECT Îles.....	20
Gli attori ambientali.....	21
Diritto della navigazione e messa in opera del servizio di pilotaggio d'altura nelle Bocche di Bonifacio.....	21
Diritto del mare.....	21
Categorie di stretti, diritto di passaggio, protezione dell’ambiente marino, cooperazione.....	22
Il concetto di Zone Marittime Particolarmente Vulnerabili - PSSA.....	23
Specificità rilevate in taluni casi.....	25
Stretti di Malacca e Singapore.....	25
Stretti del mar Baltico : stretti Danesi.....	27
Lo stretto di Torres: PSSA e pilotaggio obbligatorio.....	29
Il pilotaggio obbligatorio nello stretto di Torres.....	30
Specificità delle Bocche di Bonifacio.....	32
Disposizioni normative e tecniche applicabili al traffico marittimo nelle Bocche di Bonifacio.....	32
Dispositivo italo-francese di sorveglianza e ausilio alla navigazione nelle Bocche di Bonifacio.....	33
Il servizio di pilotaggio attuale.....	34
Miglioramenti auspicabili.....	35
Evoluzioni in corso del diritto internazionale.....	35
Evoluzioni possibili applicabili alle Bocche di Bonifacio.....	37
Azioni nelle possibilità del «partenariato INTERREG».....	38
Azioni che il partenariato può intraprendere verso gli stati italiano e francese (e verso l’OMI).....	39
Realizzazione del servizio di pilotaggio d’altura.....	41
Perimetro del servizio corso-sardo.....	41
Due fasi diverse : di test-dimostrazione e di messa a regime.....	41
Materiale e personale, localizzazione.....	42
Durata della fase «dimostrativa / di prova».....	42
Quadro giuridico del servizio.....	43
Aiuti di stato.....	43
Applicabilità della legislazione sugli aiuti di stato ai costi del servizio di pilotaggio previsto nel progetto SICOMAR Plus.....	44
Gli aiuti di stato nel Programma IFM 2014/2020.....	44
Definizione di aiuto.....	45

Base giuridica.....	46
Analisi della base giuridica.....	46
Impatto sulla concorrenza.....	49
Regolamenti o Comunicazioni che non hanno influenza sul servizio di pilotaggio incluso nel progetto Sicomar Plus.....	50
Quali sono i limiti da considerare nel piano di attuazione del servizio?.....	50
Il servizio di pilotaggio è un' impresa?.....	50
Posizioni contrarie alla tesi sull'applicabilità della norma sugli aiuti.....	51
Conclusioni relative all'analisi dell'assoggettabilità alla normativa degli aiuti di Stato.....	52
Condizioni finanziarie per l'utilizzo del FESR per il servizio di pilotaggio in SICOMAR Plus.....	54
Considerazioni finali.....	57
Conti economici del servizio.....	58
Piano delle attività per la messa in opera del servizio.....	58
Ipotesi di gestione.....	59
Fase di test (prova e dimostrazione).....	59
Fase di messa a regime di un servizio regolare di pilotaggio d'altura.....	60
Évolution vers un service GECT ou GEIE.....	61
Conclusioni.....	62
Bibliografia e riferimenti.....	64

Premessa

Questo studio risponde ai quesiti principali posti da OTC (Office des Transports de Corse - Uffici di i trasporti di a Corsica) per conto del partenariato del progetto SICOMAR-Plus in merito alle condizioni giuridiche e finanziarie per la messa in opera di un servizio di pilotaggio d'altura nelle Bocche di Bonifacio.

Lo studio si sviluppa su più dimensioni, senza mai perdere di vista gli obiettivi immediati di realizzazione del servizio, di fattibilità economica dopo la fine del sostegno finanziario INTERREG, la volontà di istituzionalizzare e consolidare il servizio a beneficio delle comunità, della gente di mare, dell'ambiente, nella prospettiva di influenzare le norme internazionali che concernono le Bocche di Bonifacio.

Il rapporto espone anche le diverse tracce di riflessione e di possibile intervento che sono state investigate.

Lo studio è destinato a OTC e alle istituzioni partner incaricate dell'attuazione del servizio di pilotaggio d'altura, offrendo loro il quadro concettuale e delle idee pratiche di soluzione.

Il lavoro è stato condotto tenendo conto della ricchezza e gran mole di esperienza e di capacità amministrativa, politica e operativa dei destinatari e dei partner del progetto SICOMAR-Plus, e dunque il linguaggio è talvolta tecnico ; dove possibile alcuni passaggi solamente descrittivi sono stati tagliati.

È stato adottato un approccio metodologico rigoroso, fondato su un quadro molto solido, orientato ad assicurare la piena conformità con la disciplina di bilancio del programma INTERREG e FESR, con gli accordi bilaterali Italia-Francia , con la legge comunitaria e con i regolamenti del diritto marittimo internazionale.

Nel rapporto, dapprima vengono chiarite quali siano le missioni e i caratteri del servizio di pilotaggio d'altura nel «sistema delle Bocche di Bonifacio» ; poi si mostra come il servizio ipotizzato - che interviene in un ambiente complesso - può essere attuato nel periodo di esecuzione del progetto SICOMAR in «modalità di test e dimostrazione», e come può diventare permanente grazie una strategia congiunta Italia-Francia ; alla fine vengono esposte le opzioni basate su un insieme di criteri che permettano di verificare come il servizio di pilotaggio si possa strutturare e possa essere condotto con un funzionamento efficace.

Eventuali domande o commenti che dovessero riguardare questo documento possono essere trasmesse dall'ufficio dei trasporti della Corsica scrivendo al seguente indirizzo : klink@klink.it, indicando come oggetto "SUPPORT - SICOMAR ADESP" e segnalando il riferimento al documento e il capitolo e/o la pagina a cui si riferisce il commento.

Metodologia e organizzazione del lavoro

La metodologia adottata per conseguire l'obiettivo dello studio include:

- l'analisi dei vincoli giuridici che si sommano all'operatività del servizio ipotizzato, identificando lo spazio delimitato dal diritto comunitario pertinente, dal diritto della concorrenza e del aiuti di Stato, dai tipi e modalità di spese ammissibili, dalle altre norme applicabili per l'utilizzo dei fondi INTERREG / FESR nell'orizzonte del progetto, e di altre sovvenzioni o interventi pubblici poi ;
- l'analisi e l'identificazione delle caratteristiche del servizio che potrebbero interferire con i limiti posti dal insieme di regole, a partire dall'analisi delle esigenze operative essenziali per l'attuazione del servizio di pilotaggio ;
- la giustapposizione delle limitazioni e delle esigenze, e l'analisi dello spazio operativo percorribile oggi nell'orizzonte del progetto SICOMAR-Plus per individuare il percorso di messa in opera del servizio e per mantenerlo operativo ;
- l'analisi del quadro così ottenuto, al fine di identificare i fattori più importanti e la gamma di opzioni plausibili per il futuro, e le modalità di intervento possibili.

Le attività della missione e le relazioni con OTC sono state condotte dal gruppo incaricato da Klink Srl per il progetto, coordinato dal referente Paolo Santinello.

Le attività principali del lavoro sono state :

- l'inquadramento giuridico internazionale e del diritto della navigazione applicabile negli stretti internazionali ;
- lo studio dei miglioramenti auspicabili (del contesto giuridico e politico) e le azioni plausibili per ottenerli ;
- lo studio delle condizioni di realizzazione del servizio di pilotaggio d'altura durante il periodo del sostegno FEDER-INTERREG al progetto SICOMAR Plus, e dopo la sua chiusura.

Oggetto e finalità dello studio

L'incarico si colloca nel quadro del progetto europeo SICOMAR Plus nel quadro del quale è previsto che l'Office des Transports de la Corse (OTC) conduca un'azione pilota insieme ai partner di progetto.

Il progetto SICOMAR Plus affronta il problema della sicurezza della navigazione e della qualità dell'ambiente marino transfrontaliero con l'obiettivo di ridurre i rischi di incidenti per la navigazione, e le loro conseguenze per le vite umane, per i patrimoni, e per l'ambiente.

Questo viene realizzato con la creazione di un sistema coordinato di strumenti di governance, di metodi innovativi di sorveglianza con impiego di alta tecnologia, e di nuovi servizi per la sicurezza in mare.

SICOMAR Plus sta attuando un'azione di pianificazione strategica comune che, definendo un piano congiunto di sorveglianza e un piano congiunto per la sicurezza della navigazione e il pilotaggio, identifica soluzioni attraverso interventi per la sicurezza della navigazione, nelle zone marittime ad alto rischio, nello spazio di cooperazione.

La navigazione nelle Bocche di Bonifacio è evidentemente al cuore del progetto.

È utile sottolineare che il servizio di pilotaggio d'altura, così come concepito e descritto nel progetto SICOMAR Plus nella forma approvata, costituisce un «prodotto» (T5.4.41).



@Prodotto T4.4.1	servizio pilota per il pilotaggio delle grandi navi nell'area delle Bocche di Bonifacio	Realizzazione di un servizio pilota per l'attraversamento delle grandi navi tramite l'assistenza guidata da parte di piloti e impiegando pilotine dedicate
------------------	---	--

Illustration 1: Le service de pilotage prévu par le projet

Per essere un «prodotto», nel senso inteso dalle norme in questo caso, il servizio deve essere realmente disponibile. Ciò implica che non solo le condizioni di ordine generale e giuridico siano realizzate, ma che anche i dispositivi tecnici necessari siano in opera.

Questo scopo Sarà raggiunto con una versione pilota del servizio (l'azione pilota), messa in opera da OTC, che sarà testato in situ e dovrà rapidamente diventare pienamente operativo.

L'azione pilota consiste nel mettere in opera un dispositivo di «**test e dimostrazione**» del pilotaggio d'altura nelle Bocche di Bonifacio (Prodotto di progetto #T4.4.1).

Il pilotaggio d'altura è un servizio di aiuto alla navigazione per permettere la traversata dello stretto internazionale in condizioni di sicurezza accettabili malgrado il traffico intenso e le condizioni meteorologiche che sono sovente sfavorevoli.

Prima di tutto - e al fine di assicurare che questo servizio test sia realizzato in modo compatibile con tutti i vincoli che derivano dalle norme giuridiche e finanziarie, OTC ha previsto di verificare le condizioni finanziarie e giuridiche per la realizzazione del servizio messo in opera da OTC nel suo ambito di competenza (Prodotto di progetto #T4.4.1).

Gli obiettivi dello studio

L'obiettivo principale è di studiare quali condizioni giuridiche e finanziarie debbano realizzarsi affinché OTC possa mettere in opera - per un periodo di prova - un servizio di pilotaggio d'altura

nello stretto internazionale delle Bocche di Bonifacio, utilizzando i fondi FESR assegnati al progetto SICOMAR Plus.

Gli obiettivi specifici consistono nel rispondere alle domande chiave :

- Le spese per l'azione dimostrativa sono ammissibili nel quadro INTERREG/FESR?
- Ci sono limiti di cui tener conto nel piano di attuazione del servizio?
- Con quali effetti per la continuazione e sostenibilità del servizio post SICOMAR Plus?
- Ci sono ostacoli/agevolazioni di cui tener conto nel trasferimento del servizio a un soggetto diverso (p. es. GEIE o GECT)?
- Dal punto di vista giuridico comunitario:
 - il servizio in quanto tale è compatibile con le norme sulla concorrenza e sugli aiuti di stato ?
 - quali fattori bisogna prendere in considerazione per realizzare il servizio in maniera conforme alle norme ?
- Dal punto di vista del quadro giuridico internazionale:
 - quali percorsi o azioni potrebbe esplorare o indicare il progetto per eliminare gli ostacoli giuridici maggiori - come quelli che impediscono oggi di rendere obbligatorio il pilotaggio o di proibire il passaggio a certe imbarcazioni ?

Il perimetro dello studio

Il perimetro

Il perimetro dello studio è lo stretto Internazionale delle Bocche di Bonifacio sul quale insistono

- gli effetti delle interazioni con la zona di cooperazione INTERREG Italia-Francia Marittimo 2014-2020 ;
- gli effetti del diritto internazionale, i diritti e le libertà di navigazione stabiliti dal diritto internazionale e consacrati negli strumenti internazionali pertinenti ;
- gli effetti degli accordi di cooperazione esistenti su questo tema tra la Francia e l'Italia ;
- le interazioni con il Parco Marino delle Bocche di Bonifacio .

Nel contesto del progetto SICOMAR Plus, ma più in generale per tutta la «zona di cooperazione» del programma INTERREG Italia-Francia Marittimo 2014-2020, le Bocche di Bonifacio rappresentano il laboratorio più completo per la messa in opera di azioni congiunte di co-gestione delle problematiche complesse e per l'adozione di soluzioni innovative.

Le Bocche di Bonifacio costituiscono un ambiente ecologico di eccezionale ricchezza : lo stretto è frequentemente soggetto a condizioni meteo-marine molto difficili, ma nello stesso tempo sopporta un intenso transito ad alto rischio.

Questa condizione è il risultato del regime giuridico che ha classificato Le Bocche di Bonifacio come «stretto usato per la navigazione internazionale» e dunque sottoposto al diritto di passaggio in transito senza restrizione per le navi mercantili.

Da parte loro già dal 1993 la Francia e l'Italia hanno proibito il passaggio stretto ad alcune classi di imbarcazioni battenti bandiera francese o italiana che trasportano prodotti pericolosi, ma resta l'impossibilità di agire su imbarcazioni di altre nazionalità.

L'OMI, Organizzazione Marittima Internazionale ha tuttavia la Risoluzione IMO A.766 (18) del 17 Novembre 1993 con la quale invita i governi degli Stati membri « a vietare o quantomeno a scoraggiare il passaggio nello Stretto di Bonifacio alle navi petroliere, alle navi gasiere e a quelle che trasportano merci pericolose chimiche alla rinfusa di cui alla Risoluzione MEPC.49(31) adottata il 4 luglio 1991»;

Con un lungo lavoro svolto congiuntamente, la Francia e l'Italia nel 1998 hanno ottenuto dalla OMI che venisse messo in opera un dispositivo franco-italiano di sorveglianza e ausilio alla navigazione con due centri di controllo : il semaforo di Pertusato sulla costa francese e la stazione guardacoste della Maddalena sulla costa italiana.

A partire dal 2001, un protocollo d'intesa franco-italiano permette alle imbarcazioni dei due stati incaricate della sorveglianza della circolazione nelle Bocche di Bonifacio di intervenire indifferentemente nelle acque territoriali francesi o italiane in caso di bisogno.

Il lavoro diplomatico dei due paesi ha permesso di ottenere nel 2011 la classificazione delle Bocche di Bonifacio come Zona Marittima Particolarmente Vulnerabile (ZMPV / PSSA) e ottenere così che fosse adottata la misura del pilotaggio d'altura, servizio messo in opera a titolo sperimentale dei piloti sardi e corsi a partire dal 2014.

Il servizio, svolto su base volontaria, non ha potuto garantire un livello sufficiente di copertura (per esempio la mancanza di risposta radio a una richiesta di intervento mina l'affidabilità del servizio stesso).

Il progetto Sicomar Plus rinforzerà le strutture ed il coordinamento, e nello stesso tempo prevede di dotare i piloti delle attrezzature necessarie (pilotina, il conduttore della pilotina e un motorista, locali e sedi) per permettere finalmente la messa in opera efficace di questo servizio di pilotaggio d'altura.

D'altro canto occorre completare lo sforzo per ottenere che il servizio diventi obbligatorio per tutte le imbarcazioni sopra una certa dimensione, e per vietare il transito alle navi pericolosi. Per questo è importante l'inquadramento del diritto della navigazione per accompagnare l'evoluzione futura del servizio di pilotaggio.

Occorre anche considerare le «interferenze positive» con le previsioni legali comunitarie in materia di sicurezza e protezione dell'ambiente e delle risorse naturali: anche quest'aspetto è stato trattato nello studio.

Se da una parte il progetto Sicomar Plus sfrutterà tutti gli spazi d'azione consentiti dal diritto internazionale in vigore, è anche auspicabile che vengano fatte pressioni sulla OMI— attraverso gli stati— verso l'adozione di norme più efficaci.

Un'altra finalità dello studio è di comprendere quali siano interessi in gioco e dove siano gli snodi decisionali.

Il contesto dell'incarico

Il contesto del programma INTERREG Italia-Francia Marittimo

Il progetto SICOMAR Plus è parzialmente finanziato dal programma di cooperazione transfrontaliera europea INTERREG VA Italia-Francia Marittimo («IFM» o «Marittimo»); le regole del programma si applicano ai progetti finanziati dal programma e determinano l'eleggibilità delle azioni, delle spese e dei loro rimborsi.

Il Programma Interreg Italia-Francia Marittimo 2014-2020 è un programma transfrontaliero cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) sotto l'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea (CTE) che interessa la Corsica, la Sardegna, la Toscana, la Liguria e due dipartimenti francesi della regione PACA (les Alpes-Maritimes et le Var).

Il Programma mira a realizzare gli obiettivi della strategia UE 2020 nel Mediterraneo centro-settentrionale, contribuendo a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra le regioni designate, per rendere la zona di cooperazione più competitiva, sostenibile e inclusiva nel panorama europeo e Mediterraneo.

Il Programma è bilingue : italiano e francese.

Il Programma affronta i problemi delle zone marittime, costiere e insulari, ma si impegna anche a di valorizzare le zone interne e rispondere ai problemi connessi al loro isolamento.

In particolare l'Asse 2 – *Protezione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali e gestione dei rischi*, ha l'obiettivo di migliorare la capacità delle istituzioni pubbliche di promuovere, in maniera congiunta, la prevenzione e la gestione di certi rischi specifici della zona, strettamente legati al cambiamento climatico (rischio idrologico, erosione costiera, incendi) e di migliorare la sicurezza in mare, che è un rischio specifico connesso al navigazione.

Questo asse prevede anche di favorire la gestione congiunta, sostenibile e responsabile dell'inestimabile patrimonio naturale e culturale della zona, e in particolare di migliorare la protezione delle acque marine a fronte dei rischi causati dalle attività produttive e umane.

Il Programma si situa in continuità con il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Francia Marittimo 2007-2013, nel quadro del quale il progetto SICOMAR (Sistema Integrato per il Controllo dell'ambiente MARino, 2013-2015) è stato realizzato.

Pour ce qui concerne les effets des normes communautaires sur le projet SICOMAR Plus et sur la mise en place du pilotage hauturier, on devra donc considérer les règlements pertinents suivant :

Per quanto concerne gli effetti delle norme comunitarie sul progetto Sicomar Plus e sulla attuazione del servizio di pilotaggio d'altura, si dovranno considerare i seguenti regolamenti pertinenti :

- Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 , recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in particolare per ciò che concerne gli articoli 115, 116, 117 e l'Allegato XII;
- Regolamento di esecuzione (UE) n. 821/2014 della Commissione, del 28 luglio 2014 , recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le modalità dettagliate per il trasferimento e la gestione dei contributi dei programmi, le relazioni sugli strumenti finanziari, le caratteristiche tecniche delle misure di informazione e di comunicazione per le operazioni e il sistema di registrazione e memorizzazione dei dati, in particolare per ciò che concerne gli articoli 3, 4, 5 e l'Allegato II ;
- la Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2015) n. 4102 del 11/06/2015, che approva il programma di cooperazione "Interreg V-A Italia-Francia (Maritime)" ai fini del sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea in Italia e Francia.

Il progetto SICOMAR Plus

Il progetto SICOMAR Plus (Sistema transfrontaliero per la sicurezza in mare COntro i rischi della navigazione e per la salvaguardia dell'ambiente MARino) raccoglie e completa le sfide del precedente progetto SICOMAR.

Il progetto SICOMAR Plus affronta la sfida comune della sicurezza della navigazione e della qualità dell'ambiente marino transfrontaliero.

L'obiettivo del progetto è di ridurre i rischi di incidenti di navigazione e le loro conseguenze per la vita umana, il patrimonio e l'ambiente.

Ciò viene realizzato con la creazione di un sistema coordinato di strumenti e metodi innovativi di sorveglianza ad alta tecnologia, e nuovi servizi per la sicurezza in mare.

SICOMAR Plus intraprende un'azione di pianificazione strategica comune che, definendo un piano congiunto di sorveglianza e sicurezza della navigazione, e il servizio di pilotaggio, identifica specifiche soluzioni d'intervento per la sicurezza della navigazione nelle zone marine ad alto rischio.

La zona marina di cooperazione del progetto corrisponde al Santuario Pelagos, principale Area Specialmente Protetta di Importanza Mediterranea (ASPIM), caratterizzata da un importante patrimonio naturale e sottoposta a una forte pressione antropica.

Gli obiettivi specifici del progetto includono : investimenti per migliorare la copertura delle reti di sorveglianza, aumentare l'efficacia dei sistemi di previsione per la riduzione dei rischi, i servizi per la sicurezza della navigazione, la condivisione e l'interoperabilità dei dati.

I principali attori e beneficiari sono le amministrazioni pubbliche e le loro agenzie, i centri di ricerca, i cittadini, gli operatori economici privati, le associazioni per la difesa dell'ambiente.

L'approccio integrato transfrontaliero riguarda l'integrazione delle reti e dei sistemi di sorveglianza e l'adozione di modelli di previsione affidabili, la dimostrazione della fattibilità del servizio di pilotaggio, e la gestione delle emergenze.

Il servizio di pilotaggio d'altura è un'azione dimostrativa collegata all'Attività T4.4 «Servizi di pilotaggio per la sicurezza in mare».

Il partenariato SICOMAR Plus

Per le finalità dello studio occorre tener conto anche della composizione del partenariato del progetto, in relazione al possibile coinvolgimento specifico di alcuni membri :

1. Regione Toscana - Direzione Ambiente ed Energia, Settore Tutela della Natura e del Mare (chef de file)
2. LAMMA - Consorzio Laboratorio di Monitoraggio e Modellistica Ambientale
3. ARPAL - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure.
4. Fondazione CIMA
5. Università degli Studi di Genova
6. CNR-ISMAR Istituto di Scienze Marine
7. ARPAS - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna
8. PNALM - Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena
9. COGECAP - Comando Generale Corpo Capitanerie di Porto – Guardia Costiera
10. OEC - Office de l'Environnement de la Corse
11. OTC - Office des Transports de la Corse
12. IFREMER - Institut Français de recherche et d'Exploitation de la MER
13. SDIS 2B - Service d'incendie et de secours de la Haute-Corse
14. CCGST - Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez
15. BMPM - Bataillon de Marins Pompiers de Marseille
16. Université de Toulon

Le Bocche di Bonifacio

Le Bocche di Bonifacio costituiscono un ambiente ecologico di eccezionale ricchezza per la diversità degli habitat e delle specie, oltre che per la bellezza dei paesaggi.

Allo stesso tempo, il regime del diritto della navigazione applicabile a questo braccio di mare lo qualifica come «stretto usato per la navigazione internazionale» e dunque soggetto, secondo le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (la cosiddetta Convenzione di Montego Bay, o UNCLOS), alla regola della libertà di transito per le navi commerciali. Il transito marittimo annuale nelle Bocche di Bonifacio si colloca attualmente intorno a 3000 imbarcazioni mercantili, di cui almeno un quarto classificate ad alto rischio e la metà a rischio molto alto (petroliere, gasiere e chimichiere).

Il rischio diventa ancora maggiore per la navigazione in questo stretto a causa della sua configurazione fisica estremamente complessa (passaggio navigabile stretto, non lineare, disseminato di isole e isolotti e scogli) ; in più si aggiungono le condizioni climatiche invernali, instabili e pessime, oltre alla struttura del traffico, molto difficile dal punto di vista tecnico (traffico est-ovest e ovest-est al quale si aggiunge il traffico trasverso del collegamento corso-sardo tra i porti di Bonifacio e Santa Teresa Gallura).

Dal 1990, le autorità italiane e francesi si sono impegnate di concerto nella creazione del Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio e per ottenere la classificazione dello stretto come PPSA (Zona Marittima Particolarmente Vulnerabile).

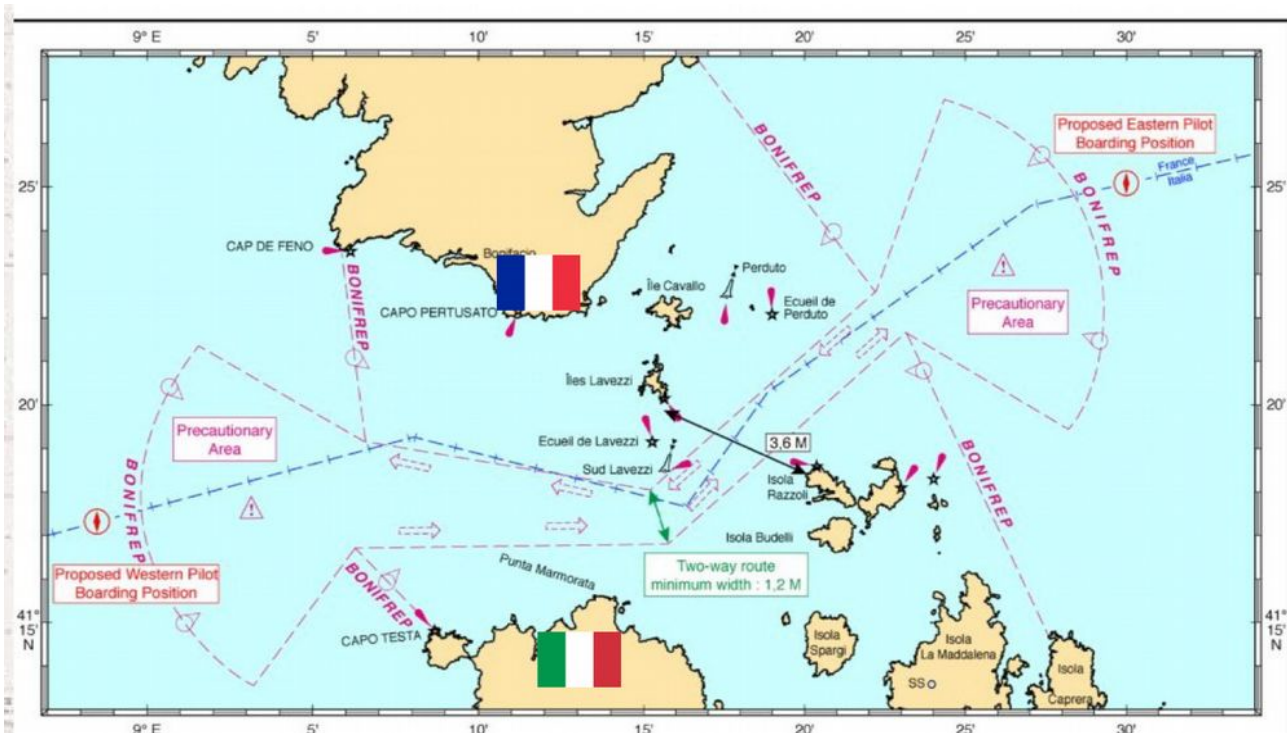


Fig. 2: Schema di separazione del traffico (TSS) nelle Bocche di Bonifacio

Nella risoluzione del 15 luglio 2011 che classifica le Bocche di Bonifacio come PSSA, il MEPC 62 (Marine Environmental Protection Committee 62th session) ha adottato le raccomandazioni sulla navigazione nello stretto.

Va sottolineato che le Bocche di Bonifacio non avrebbero potuto accedere alla certificazione come PSSA che dal momento in cui le misure di protezione previste, attive e passive - a carico dei due stati costieri, fossero diventate effettive : rotte raccomandate e schema di separazione del traffico (TSS), VTS (Vessels Traffic System) e servizio di pilotaggio.

Le autorità italiane e francesi hanno completato il loro percorso annunciando la messa in opera di un servizio di pilotaggio raccomandato nelle loro rispettive documentazioni idrografiche nel 2015.

Il pilotaggio d'altura

Il ruolo del pilota d'altura è di assistere i comandanti e gli ufficiali di coperta nella preparazione e nella condotta della traversata. Si integra in questo senso nell'equipaggio, senza doverne subire i limiti amministrativi.

Il pilotaggio è soggetto a regole e organizzazioni specifiche di ciascuno stato. In Francia il pilotaggio marittimo e portuale è un'attività creata, organizzata e controllata dallo stato.

L'inquadramento generale è nazionale, ma l'organizzazione operativa è locale, per meglio rispondere alle condizioni specifiche e ai compiti assegnati.

Le stazioni di pilotaggio francesi sono titolari di un monopolio di servizio pubblico.

Il pilotaggio è organizzato in una forma di società cooperativa SCOP : (Société coopérative et participative). La corporazione è rigorosamente organizzata nel suo funzionamento e nell'accesso alla professione.

Similmente in Italia con la Corporazione dei Piloti. Il meccanismo di funzionamento è simile nei due paesi, con alcuni piloti azionisti e stipendiati dalle SCOP o corporazione, a cui si aggiungono un certo numero di piloti indipendenti (nella maggior parte dei casi pensionati che vengono pagati per ciascun intervento), in modo da modulare il ritmo di attività. Sia le SCOP francesi che le corporazioni italiane sono forme societarie (d'impresa).

Sia in Francia che in Italia le stazioni di pilotaggio sono sotto la tutela, a livello centrale, del ministero che ha in carico le politiche per il mare, tutela delegata poi alle direzioni decentrate con delega sul mare.

La Fédération Française des Pilotes Maritimes (FFPM) rappresenta la professione a livello nazionale francese, Federpiloti in Italia.

Anche il servizio di pilotaggio d'altura soggiace alla regia di organismi statali per il controllo della navigazione : la Préfecture de la mer in Francia, la Capitaneria di Porto - Guardia Costiera in Italia).

Il servizio di pilotaggio d'altura è escluso dal campo di applicazione del Regolamento (UE) 2017/352 per la fornitura dei servizi portuali¹, che permetterebbe agli stati membri della UE di conservare il monopolio sul servizio.

Alla scala supra-nazionale, la rappresentanza si articola intorno al European Maritime Pilots Association (EMPA, 4688 piloti) e all'International Maritime Pilots Association (IMPA).

L'IMPA rappresenta circa 7600 pilotes, in 47 paesi e dispone di un seggio come ONG presso l'OMI.

Oi contesto dal punto di vista del diritto applicabile

Sullo stretto delle Bocche di Bonifacio insistono quattro ordinamenti : il diritto del mare, il diritto comunitario dell'UE, il diritto nazionale francese e italiano, ciascuno con il proprio campo di influenza.

Per la finalità dello studio occorre considerare due orizzonti temporali :

- durante il periodo di esecuzione del progetto SICOMAR Plus e

¹ Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti.

« I servizi di pilotaggio effettuati in alto mare non hanno un impatto diretto sull'efficienza dei porti, in quanto non sono utilizzati per le manovre di ingresso e uscita dai porti e, pertanto, non è necessario includerli nel presente regolamento.».

« Al fine di evitare potenziali conflitti di interesse tra funzioni di pubblico interesse e considerazioni d'ordine commerciale, è opportuno che il capo II del presente regolamento non si applichi al pilotaggio. Gli Stati membri dovrebbero nondimeno poter decidere liberamente se applicare il capo II al pilotaggio. Se decidono di farlo, la Commissione dovrebbe esserne opportunamente informata al fine di garantire la diffusione delle informazioni pertinenti. »

- dopo la fine del progetto ;

e due ambiti d'intervento :

- la messa in opera (sostenibile) del servizio di pilotaggio d'altura ;
- il cambiamento delle regole applicabili.

Il diritto della navigazione è la forza principale che resiste alle restrizioni alla navigazione e a rendere obbligatorio il servizio di pilotaggio d'altura.

Il diritto comunitario esige che non ci siano distorsioni della concorrenza : determina perciò le condizioni effettive nelle quali il servizio potrebbe essere finanziato. Si tratta di esaminare se il servizio « test » ricade nella regolamentazione degli aiuti di stato, e come evitare questa situazione.

Per la disciplina del pilotaggio occorre anche far riferimento - come visto - al Regolamento (UE) 2017/352 per la fornitura di servizi portuali, che esclude il pilotaggio d'altura dal suo campo d'azione.

La complessità normativa da considerare è evidentemente notevole. L'esame preliminare fin qui condotto lascia aperte delle possibilità di azione, a condizione che ogni intervento sia solidamente giustificato e le ragioni siano articolate.

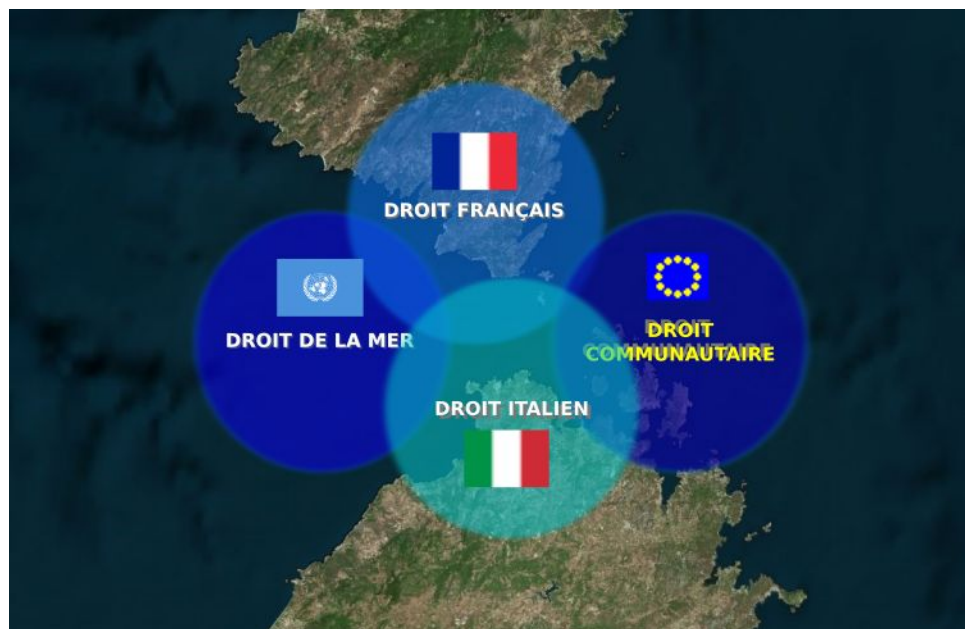


Fig. 3: Un contesto giuridico complesso

Lo studio esaminerà quindi le condizioni di fattibilità e compatibilità normativa.

Il contesto del diritto della navigazione nelle Bocche di Bonifacio.

Con quattro livelli giuridici che si intersecano, le Bocche di Bonifacio rappresentano il laboratorio più completo che si possa avere per mettere in opera azioni congiunte di co-gestione di problematiche complesse e di soluzioni innovative per tutta la «zona di cooperazione» del Programma Interreg Italia-Francia « Maritime ».

Gli attori chiave e gli stakeholder principali

L'OTC è il soggetto protagonista che ha in carico l'esecuzione dell'azione pilota di creazione del servizio di pilotaggio d'altura, insieme alla Regione della Sardegna, la Capitaneria di Porto della Maddalena ai Piloti dello Stretto di Bonifacio (Bonifacio Strait Pilots).

Gli stakeholder principali

Tra i partner del progetto SICOMAR Plus troviamo le comunità regionali direttamente interessate, autorità di regolamentazione regionale e autorità incaricate di applicare le norme, università e organismi per l'innovazione e la ricerca, organizzazioni attive nella protezione dell'ambiente.

I principali stakeholder da considerare sono :

- le autorità di regolamentazione, in primo luogo la OMI Organizzazione Marittima Internazionale. Occorre considerare anche la EMSA - European Maritime Safety Agency, che è l'agenzia europea per la sicurezza marittima, che coordina, monitora e fa rispettare il diritto marittimo, è abilitata a intervenire ed è dotata di tutte le risorse necessarie per farlo. Nel progetto sono rappresentate le autorità di regolamentazione a livello regionale, in particolare per quanto concerne il servizio di pilotaggio d'altura: la Collettività di Corsica, la Regione della Sardegna, il CO.GE.CAP. – Comando Generale Corpo Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, a livello nazionale.
- Le autorità di *enforcement* sono rappresentate dal COGECAP - Comando Generale Corpo Capitanerie di Porto – Guardia Costiera. Le autorità marittime francesi (Préfecture maritime de Toulon) sono indirettamente rappresentate dal COGECAP con il quale hanno un memorandum d'intesa.
- Les comunità regionali direttamente interessate sono rappresentate dalla Collectivité de Corse con l'OEC - Office de l'Environnement de la Corse e l'OTC - Office des Transports de la Corse ; la Regione della Sardegna con la ARPAS - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna ; la Regione Toscana - Direzione Ambiente ed Energia, Settore Tutela della Natura e del Mare ; la Regione della Liguria con ARPAL - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure ; la CCGST - Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez .
- La comunità internazionale non è rappresentata nel progetto, ma sottolineiamo tuttavia l'importanza degli Stati che si oppongono al pilotaggio obbligatorio.

- Gli operatori del trasporto marittimo, e tra loro i comandanti, non sono rappresentati nel progetto, ma l'OTC, la Capitaneria di Porto et i Piloti ne conoscono le posizioni e interessi principali.
- Le organizzazioni attive nella protezione dell'ecosistema ambientale sono rappresentate per la parte pubblica da PNALM - Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena, SDIS 2B - Service d'incendie et de secours de la Haute-Corse, e dalle agenzie regionali per l'ambiente.
- Le università e gli organismi per l'innovazione la ricerca sono presenti nel progetto con IFREMER - Institut Francais de recherche et d'Exploitation de la MER, Université de Toulon, LAMMA - Consorzio Laboratorio di Monitoraggio e Modellistica Ambientale, Fondazione CIMA, Università degli Studi di Genova, CNR-ISMAR Istituto di Scienze Marine.

È utile esaminare più in dettaglio i portatori di interesse dei gruppi sensibili.

OMI - Organisation Maritime Internationale

L'Organisation maritime internationale (OMI) è l'istituzione specializzata delle Nazioni Unite incaricata di assicurare la sicurezza dei trasporti marittimi e di prevenire l'inquinamento dei mari prodotto dalle imbarcazioni. È il cardine dell'azione internazionale in materia di regolamentazione Marittima.

In quanto istituzione specializzata delle Nazioni Unite l'OMI è l'autorità mondiale incaricata di stabilire le norme per la sicurezza, la difesa e la performance ambientale dei trasporti marittimi internazionali. Il suo ruolo principale è di creare in questo settore un quadro regolamentare equo ed efficace, che venga adottato e messo in opera in maniera universale.

Il Comitato per la Protezione dell'Ambiente Marino (MEPC) è il principale organo tecnico della OMI per le questioni relative all'inquinamento dei mari, ed è accompagnato da numerosi sottocomitati OMI.

Per quanto riguarda la possibilità di introdurre nuove misure di protezione (per esempio quella di rendere obbligatorio il pilotaggio d'altura nelle Bocche di Bonifacio) la OMI rappresenta il principale interlocutore governativo, ed è il decisore finale.

Il Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères gestisce la Rappresentanza Permanente de la France presso l'OMI ; il Rappresentante Permanente dell'Italie presso l'OMI è l'Ambasciatore italiano presso il Regno Unito, coadiuvato da un Ufficiale Generale delle Capitanerie di Porto in qualità di esperto.

Gli Stati che si oppongono al pilotaggio obbligatorio

Alcuni stati praticano un'opposizione di principio, rivendicando la difesa del principio della libertà di navigazione negli stretti internazionali (Regno Unito, Stati Uniti).

È anche per questo che non è stato possibile sostenere la proposta di pilotaggio obbligatorio come previsto inizialmente : occorrerà tenere conto di questa posizione nelle proposte future.

Il Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio - GEC

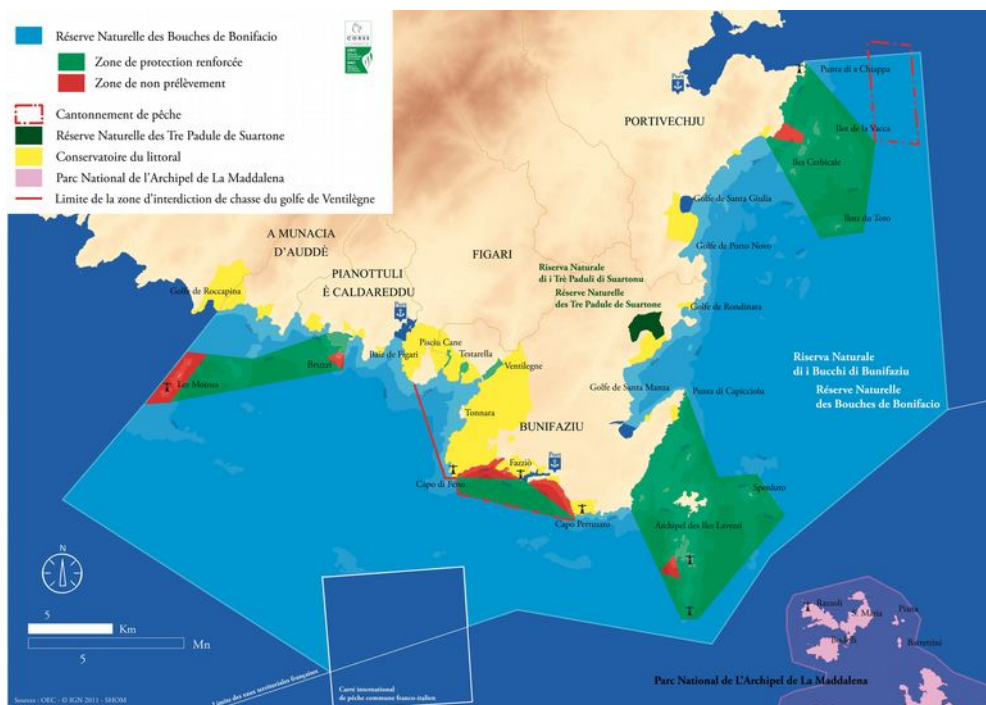


Fig. 4: Il Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio

Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale – Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio (GECT-PMIBB)

Groupe Européen de Coopération Territoriale – Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio (GECT-PMIBB) è stato costituito nel 2012. Il GECT-PMIBB ha concluso così un processo messo in moto 20 anni prima con l'adozione del protocollo italo-francese che definiva il metodo di attuazione del progetto.

Si è trattato di un cambiamento molto importante per lo stretto di Bonifacio e di una pietra miliare che ha rafforzato la dimensione internazionale di questo stretto.

Il GECT-PMIBB ha il mandato di promuovere la protezione, la gestione e l'utilizzo ottimale congiunto delle risorse naturali e culturali nello Stretto di Bonifacio, per mettere in atto una strategia comune in termini di sviluppo sostenibile in questo ambito di cooperazione.

La convenzione e l'atto costitutivo del GECT-PMIBB sono stati sottoscritti dai presidenti dell'Office Corse de l'Environnement del Parco Nazionale dell'Arcipelago della Maddalena.

Si tratta del primo GECT costituito per mettere in atto le politiche ambientali dell'Unione Europea a livello transfrontaliero, con implicazioni sul diritto internazionale del mare.

Il GECT-PMIBB promuove il riconoscimento internazionale delle particolarità ambientali dello Stretto di Bonifacio, ed ha avuto un ruolo importante la designazione di questo stretto come PSSA (ZMPV) da parte della OMI.

Il GECT-PMIBB sarà ancora importante nel seguito per il rafforzamento della sicurezza marittima di questo stretto internazionale, ma soprattutto nelle relazioni con le autorità nazionali e internazionali competenti.

La Regione Toscana (in quanto Autorità di Gestione del PC Marittimo)

La Regione Toscana, Direzione Generale della Giunta Regionale Settore Attività Internazionali, è l'Autorità di Gestione (AG), responsabile della gestione del Programma di cooperazione secondo il principio di buona gestione finanziaria enunciata dall'articolo 125 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 (Regolamento relativo alle disposizioni comuni) e all'articolo 23 del Regolamento (UE) n. 1299/2013 (CTE).

La collaborazione con l'Autorità di gestione è molto importante per verificare le condizioni di utilizzo dei fondi del Programma per la realizzazione dell'azione pilota relativa al pilotaggio d'altura.

I partner del progetto SICOMAR Plus

Tra i partner del progetto occupano un posto importante coloro che sono direttamente coinvolti nell'attuazione del servizio di pilotaggio, e coloro che possono essere coinvolti nel processo di rafforzamento delle misure di protezione (in particolare per rendere obbligatorio il pilotaggio o anche per proibire il passaggio di certi tipi di imbarcazione). Tra questi : l'Office des Transports de la Corse - OTC, la Région della Sardegna, il COGECAP - Comando Generale Corpo Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, l'OEC - Office de l'Environnement de la Corse, ARPAS - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna e le istituzioni scientifiche.

La Camera di Commercio di Sassari

La Camera di Commercio di Sassari è un attore molto attivo. Facendosi portavoce di numerosi stakeholder (tra cui i Sindaci di Porto Torres e Santa Teresa Gallura, un delegato del Sindaco di Bonifacio, l'Autorità Portuale della Sardegna, le Capitanerie di Porto Torres e di La Maddalena, FedePiloti, les délégués des parcs di La Maddalena e dell'Asinara, Assarmatori, CNA Gallura; il Comune della Maddalena) ha indirizzato al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti del governo italiano Danilo Toninelli la richiesta di un incontro finalizzato alla costituzione di una stazione di pilotaggio d'altura².

Il GECT Îles

Il GECT Îles è in via di costituzione come risultato del progetto GEECCTT-Îles, il cui capofila è l'OTC.

2 CCIAA di Sassari. AOO1-CCIAA_SS - REG. CSSRP - PROTOCOLLO 0000860/U du 15/01/2019

Lo statuto di questo GECT include la cooperazione e la gestione congiunta in materia di trasporti transfrontalieri, tra l'altro con una linea di collegamento marittimo tra Bonifacio e Santa Teresa Gallura.

Il GECT Îles potrebbe essere considerato come una delle opzioni per la gestione del servizio di pilotaggio dopo la fine del progetto SICOMAR Plus.

Gli attori ambientali

Intorno alle Bocche di Bonifacio si è riunita una numerosa comunità di stakeholder internazionali impegnati nella protezione ambientale.

Tutta questa comunità è molto attiva e non sarebbe possibile citarne tutti i membri qui.

Solo per esempio, si citano il WWF (il 9 ottobre 2018 il WWF Italia ha ripreso con forza la battaglia per impedire il passaggio delle navi per il pericolose nello stretto), e il IUCN - International Union for Conservation of Nature che ha tenuto a Bonifacio dal 13 al 15 giugno 2017 il workshop sulle zone marittime protette nel quadro del progetto interreg MED MPA-Adapt

Diritto della navigazione e messa in opera del servizio di pilotaggio d'altura nelle Bocche di Bonifacio

Diritto del mare

Il controllo delle rotte marittime , principalmente degli stretti e dei canali, resta un terreno di confronto determinante e sempre più importante se si tiene conto che le quantità scambiate e le dimensioni dei mezzi messi in opera per il trasporto marittimo crescono senza cessa nel processo di mondializzazione.

Lo « stretto » è effettivamente il punto di incontro geografico tra due principi giuridici antinomici: da una parte l'interesse delle grandi potenze di garantire la libertà di navigazione, dall'altra la preoccupazione degli Stati costieri di conservare la loro sovranità.

Prima della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare CNUDM (United Nations Convention on the Law of the Sea, LOSC 1982) le tappe degli accordi internazionali sono state le seguenti:

- 1930 - conferenza dell'Aia → passaggio inoffensivo nei mari territoriali.
- 1949 - Corte Internazionale di Giustizia nel caso sullo Stretto di Corfù → il diritto di passaggio inoffensivo in un mare territoriale non può essere sospeso.
- 1958 - Convenzione di Ginevra sulla Convenzione sul mare territoriale e sulla Zona contigua.

- La terza conferenza delle Nazioni Unite sul Diritto del mare (1973-1982) ha visto lunghi dibattimenti sugli stretti. Per quel che concerne questo studio, ha visto l'inclusione dello Stretto delle Bocche di Bonifacio tra gli stretti internazionali.

Categorie di stretti, diritto di passaggio, protezione dell'ambiente marino, cooperazione

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 :

- (a) **ha definito le categorie di stretti**, e di conseguenza i poteri che gli Stati costieri possono esercitare in materia di restrizioni al passaggio di navi.
- Articolo 38(1)1: stretti formati dal territorio continentale di uno stato e un'isola appartenente a quello stesso stato (« Stretto di Messina ») .
- Articolo 45(1)(b): stretti usati per la navigazione internazionale che si trovano tra una parte di alto mare o una zona economica esclusiva, e il mare territoriale di un altro Stato.
- Articolo 36 : stretti usati per la navigazione internazionale nei quali esista una rotta, attraverso l'alto mare o una zona economica esclusiva, che sia di convenienza comparabile dal punto di vista della navigazione e delle sue caratteristiche idrografiche.
- Articolo 35 (c): stretti nei quali il passaggio è totalmente o parzialmente regolamentato da convenzioni internazionali che siano in vigore da lungo tempo e riguardino espressamente tali stretti.
- Article 37³ : *stretti usati per la navigazione internazionale tra una parte di alto mare o zona economica esclusiva e un'altra parte di alto mare o zona economica esclusiva.*
- (b) ha definito i tipi di passaggio introducendo la formula inedita del «diritto di passaggio in transito»⁴. Il concetto di diritto di passaggio in transito da alle potenze marittime più diritti di passaggio del «passaggio inoffensivo» , tuttavia questi diritti sono più restrittivi che in alto mare. Gli stati degli stretti hanno una competenza limitata per regolamentare il passaggio delle navi «in transito» rispetto a quanto possono fare nel «passaggio inoffensivo»⁵.
- (c) ha previsto delle disposizioni per la protezione dell'ambiente marino e degli stretti.
- Articolo 192 : *«Gli stati hanno l'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino».*
- Articolo 194(1) : Gli stati sono tenuti a prendere tutte le misure contro ogni forma di

3 « SEZIONE 2 - PASSAGGIO IN TRANSITO Articolo 37 **Ambito di applicazione della presente sezione** La presente sezione si applica agli stretti usati per la navigazione internazionale tra una parte di alto mare o zona economica esclusiva e un'altra parte di alto mare o zona economica esclusiva.»

4 Articolo 38(2) : « Si intende per «passaggio in transito», conformemente alla presente parte, l'esercizio della libertà di navigazione e di sorvolo, ai soli fini del passaggio continuo e rapido attraverso lo stretto, tra una parte di alto mare o zona economica esclusiva e un'altra parte di alto mare o zona economica esclusiva. Tuttavia, la condizione che il transito sia continuo e rapido non preclude il passaggio attraverso lo stretto al fine di accedere al territorio di uno Stato rivierasco o di lasciarlo o diripartirne, nel rispetto delle condizioni che disciplinano l'ingresso in quello Stato »

5 Articolo 42 Leggi e regolamenti emanati dagli Stati rivieraschi in materia di passaggio in transito Tali leggi e regolamenti non debbono comportare alcuna discriminazione di diritto o di fatto tra le navistraniere, nè la loro applicazione deve determinare l'effetto pratico di negare, ostacolare o compromettere il diritto di passaggio in transito quale è definito nella presente sezione.

inquinamento conformemente alla Convenzione⁶.

Articolo 194(5)⁷ : gli stati sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie per proteggere gli ecosistemi rari o fragili.

Articolo 194(4)⁸ : le misure di prevenzione dell'inquinamento non possono interferire indebitamente con le attività condotte dagli stati nell'esercizio dei loro diritti e nell'esercizio dei loro compiti.

(d) ha previsto la cooperazione a diversi livelli :

l'Articolo 43⁹ stabilisce che gli stati utilizzatori e gli stati rivieraschi debbano cooperare nell'ambito degli aiuti alla navigazione e alla sicurezza e per la prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento da parte delle imbarcazioni.

Il concetto di Zone Marittime Particolarmente Vulnerabili - PSSA

È evidente la difficoltà di fare concorrere positivamente il diritto di passaggio in transito (cioè gli interessi della navigazione) con misure efficaci di protezione dell'ambiente marino e delle zone fragili.

È per questo motivo che l'OMI alla fine ha approvato la risoluzione A.982(24) che contiene le Direttive modificate per l'identificazione e la designazione delle Zone Marittime Particolarmente Vulnerabili (PSSA / ZMPV).

Le PSSA sono misure importanti che possono essere adottate da uno stato costiero come mezzo per regolamentare la navigazione nelle acque adiacenti. Le PSSA sono designate dalla OMI, che deve assicurarsi che le zone interessate abbiano effettivamente bisogno di una protezione speciale in ragione della loro importanza, per motivi ecologici, socio-economici e tecnici riconosciuti come vulnerabili alle attività marittime internazionali.

Per la designazione delle PSSA si applicano :

- criteri ecologici, relativi a ecosistemi rari o unici per la loro diversità o la loro vulnerabilità di fronte al degrado causato da fenomeni naturali o da attività umane;
- criteri socio-economici culturali relativi all'importanza della zona in ambito turistico e ricreativo;

⁶ Articolo 194(1) « Gli Stati adottano, singolarmente o congiuntamente secondo i casi, tutte le misure conformi alla presente convenzione atte a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino, quale che ne sia la fonte, usando a tal fine gli strumenti più idonei in loro possesso secondo le loro capacità, e si adoperano per armonizzare le rispettive politiche in questo ambito. ».

⁷ Articolo 194(5) : « Le misure adottate conformemente alla presente parte includono quelle necessarie a proteggere e preservare ecosistemi rari o delicati, come pure l'habitat di specie in diminuzione, in pericolo o in via di estinzione e altre forme di vita marina. »

⁸ Articolo 194(4) : « Nell'adottare misure atte a prevenire, ridurre o tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino, gli Stati si astengono da ogni interferenza ingiustificata nelle attività condotte dagli altri Stati nell'esercizio dei loro diritti e nell'assolvimento dei loro obblighi conformemente alla presente convenzione. »

⁹ Articolo 43 « Gli Stati che utilizzano uno stretto e gli Stati rivieraschi dovrebbero, con accordi, collaborare a) all'installazione e manutenzione, nello stretto, di necessari ausili per la navigazione e per la sicurezza di ogni altra attrezzatura che faciliti la navigazione internazionale; b) alla prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento provocato dalle navi »

- criteri scientifici ed educativi relativi all'importanza della zona in materia di ricerca biologica e di valore storico.

Una volta approvata la designazione di una zona PSSA, possono essere utilizzate delle misure specifiche per controllare le attività marittime in quella zona. Queste comprendono, tra le altre, le misure di organizzazione del traffico, l'applicazione stringente delle prescrizioni MARPOL in materia di emissioni e di dispositivi applicabili alle imbarcazioni, in particolare alle petroliere, o l'installazione di servizi di traffico marittimo (STM).

Le misure che potrebbero essere prese dallo stato costiero comprendono la designazione di zone da evitare, l'adozione di sistemi di traffico marittimo, le limitazioni di velocità e il pilotaggio obbligato.

A seguito degli incidenti di Braer, Prestige ed Erika, molti stati europei hanno presentato una proposta perché una vasta zona del nord-est Atlantico fosse dichiarata PSSA¹⁰. La proposta iniziale è stata considerevolmente ridotta, ma sono state imposte restrizioni alle petroliere a scafo unico, così come un sistema di registrazione e identificazione obbligatoria delle imbarcazioni. Tuttavia esistono differenze quanto all'estensione e all'efficacia delle diverse PSSA. Chircop afferma che il discorso dell'OMI sulle PSSA continuerà probabilmente a restare conflittuale¹¹.

È su questa base giuridica che le Bocche di Bonifacio sono state dichiarate PSSA e possono oggi beneficiare della raccomandazione di adottare il pilotaggio.

Al momento attuale ci sono 16 PSSA situate in diverse parti del mondo.

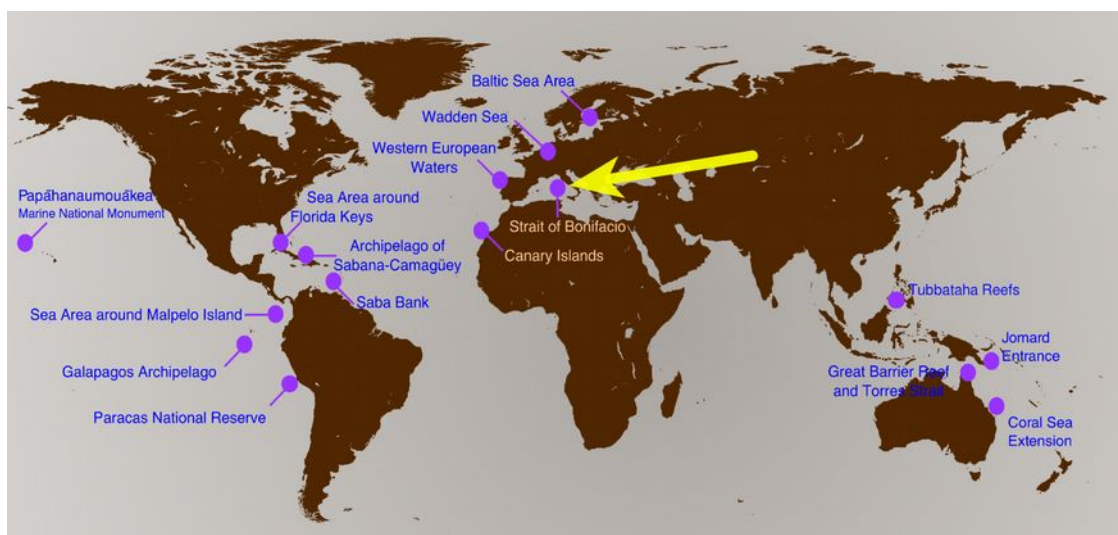


Fig. 5: Le Bocche di Bonifacio sono classificate tra le 16 PSSA riconosciute

Per le finalità di questo studio è utile sottolineare quanto afferma la OMI a proposito della ZMPV delle Bocche di Bonifacio: «The Bonifacio PSSA (...) lies within the jurisdictions of Italy and

10 13 J. Roberts, M. Tsamenyi, T. Workman and L. Johnson, “The Western European proposal: a “political sensitive sea area”, *Marine Policy*, Vol., 29, 2005, pp. 431-440.

11 14 A. Chircop, “The Designation of Particularly Sensitive Sea Areas; A New Layer in the Regime for Marine Environmental Protection from International Shipping” in A. Chircop and T. McDorman, eds, *The Future of Ocean*

France and extends into international waters, **so its successful reation depended on long term collaboration between the governments of these two countries and the IMO.**¹²

Questo riferimento è importante perché si collega alla possibilità futura di invocare l'Articolo 43 della CNUDM per la cooperazione tra stati costieri (e con gli stati utilizzatori).

Specificità rilevate in taluni casi

Sono stati esaminati i casi di diversi distretti. La specificità alcuni di essi ci permette di trarre lezioni utili per migliorare la sicurezza della navigazione e la protezione ambientale nelle Bocche di Bonifacio:

- Gli Stretti di Malacca e Singapore, per quanto riguarda l'applicazione dell'Articolo 43 (Cooperazione fra gli stati costieri) .
- Gli Stretti del Mar Baltico (Stretti Danesi) per il pilotaggio obbligatorio.
- Lo Stretto di Torres: una zona PSSA in cui il pilotaggio è divenuto obbligatorio.

Sono stati esaminati anche altri stretti assoggettati alle previsioni dell'articolo 37, ma non abbiamo rilevato indicazioni utili per il nostro caso .

Il caso dello Stretto di Torres è certamente il più attinente per il pilotaggio obbligatorio.

Stretti di Malacca e Singapore

Gli Stretti di Malacca e Singapore fanno parte della rotta più breve tra l'Europa e l'Asia.



Fig. 6: Gli Stretti di Malacca e Singapore in contesto. Fonte : OMI

¹² <http://pssa.imo.org/bonifacio/law.htm>

Si estendono per più di 1000 km tra l'Oceano indiano e il Mar della Cina meridionale e sono il tratto marittimo più affollate del mondo dopo il passo di Calais.

Negli stretti si trovano 233 miglia marine di vie di circolazione marittima e dispositivi di separazione del traffico (TSS). È consigliato il sistema di monitoraggio e informazione (VTIS Vessel Traffic Information System). Le navi a grande pescaggio devono obbligatoriamente seguire rotte predefinite in acque profonde.

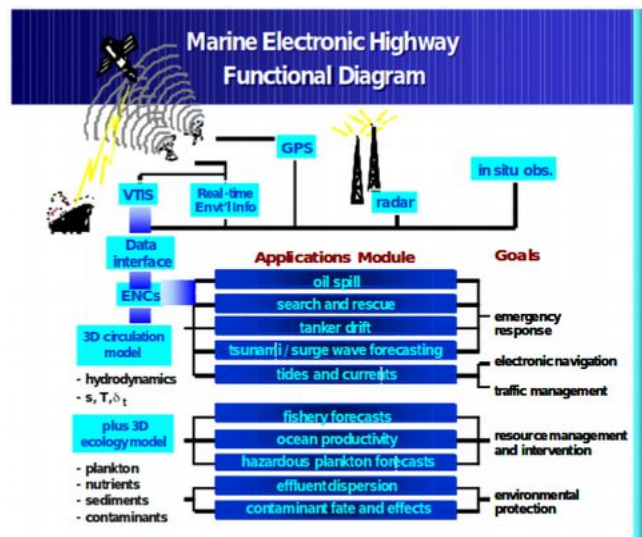


Illustration 7: Schéma fonctionnel du MEH

Il pilotaggio è raccomandato per «grandi petroliere che trasportano greggio» (VLCC - Very Large Crude Carrier) in TSS.

Tra le misure c'è anche il sistema obbligatorio di identificazione e segnalazione navale STRAITREP.

L'Articolo 43 (meccanismo di cooperazione, concretizzato per la prima volta proprio con questo progetto nel 2005) ha permesso agli stati rivieraschi (cioè Indonesia, Malesia e Singapore) di realizzare il progetto di inforoute marittimo (MEH).

Il progetto Le MEH mirava a stabilire un legame tra l'infrastruttura di informazione e comunicazione marittima a terra e le installazioni corrispondenti a bordo delle imbarcazioni in transito, permettendo di inserire i sistemi di gestione dell'ambiente marino in un contesto integrato.

gli obiettivi Generali consistono nel rafforzamento dei servizi marittimi, nel miglioramento della sicurezza della navigazione nella promozione della Protezione dell'ambiente Marino così pure come la valorizzazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse costiere e marittime degli Stati rivieraschi degli stretti.

È interessante notare a questo riguardo che l'applicazione dell'articolo 43 ha portato a un accordo di sovvenzione per 6,86 milioni di US\$ tra Fondo mondiale per l'ambiente / Banca mondiale e OMI.

L'accordo di cooperazione si fonda su tre pilastri :

- forum di cooperazione: consultazione tra gli stati litoranei, con gli stati utilizzatori e di altri stakeholder;
- aiuti ai fondi per la navigazione (Revolving Trust Fund) ;
- progetti congiunti.

Si ritrovano qui alcune condizioni simili a quelle dello stretto di Bonifacio : sarà quindi interessante esplorare percorsi simili.

Stretti del mar Baltico : stretti Danesi

Ci sono due stretti maggiori nel mar Baltico, lo stretto di Åland e gli stretti Danesi.

Entrambi gli stretti rivestono un'enorme importanza commerciale e strategica nel mar Baltico, ed entrambi sono regolati da norme internazionali.

Questi distretti si rifanno all'Article 35(c)¹³, un contesto non propriamente assimilabile a quello dello stretto di Bonifacio.

Anche negli stretti Danesi è in corso un dibattito su quale debba essere la base legale internazionale di riferimento¹⁴.

La sequenza negli stretti Danesi è la seguente :

1987 : l'OMI adotta una Risoluzione che raccomanda il pilotaggio per tutte le imbarcazioni con pescaggio superiore a 13m.

1992 : una proposta di pilotaggio obbligatorio negli stretti Danesi per le navi-cisterna cariche con oltre 20 000 TPL fatta dalla Danimarca alla HELCOM¹⁵ **non viene sostenuta**.

1996 : la OMI rende obbligatorio il sistema di identificazione e monitoraggio Ship Reporting System (SRS) SOLAS Reg V/8-I, lo SHIPPOS (Ship Position Reporting) e il VTS sulla Great Belt.

2004 : il mar Baltico viene designato come PSSA (in vigore dal 2006), con modifiche apportate ai TSS. Il pilotaggio è in generale obbligatorio per i comandanti di imbarcazioni di lunghezza maggiore di 70 metri o di larghezza superiore a 14 metri.

2006 : procedura di messa in concorrenza dei servizi di pilotaggio portuale.

2010 : la OMI Sub-NAV ha approvato il SRS congiunto « Danish-Swedish AIS-based SRS for Sound [SOUNDREP] » .

2014: creazione di una società pubblica posseduta dallo stato - DanPilot . **DanPilot mette a disposizione 90 pilotine per portare il pilota a bordo delle imbarcazioni e recuperarli poi.**

2016 : entrata in vigore delle nuove regole che introducono la concorrenza sul pilotaggio in transito negli stretti Danesi.

Dal 2016 : introduzione progressiva della concorrenza in preparazione per il 2020, quando ci sarà un mercato completamente libero per il pilotaggio dei passaggi in transito. L'apertura del pilotaggio alla concorrenza si giustifica con la necessità di assicurare che il trasporto marittimo internazionale paghi un prezzo basato sul mercato, e per assicurare che in futuro continui ad esistere una classe di piloti qualificati.

La funzione di controllo è svolta dall'Autorità marittima danese.

¹³ « regime giuridico degli stretti nei quali il passaggio è totalmente o parzialmente regolamentato da convenzioni internazionali che siano in vigore da lungo tempo e riguardino espressamente tali stretti. ».

¹⁴ Ringbom, Henrik, Ringbom, and Schmuhl. Regulatory Gaps in Baltic Sea Governance. Springer, 2018.

¹⁵ Dopo la Convention de Helsinki (1974), i paesi rivieraschi del mar Baltico hanno costituito la Commission Helsinki (HELCOM) per il ripristino ecologico del mar Baltico. La CE ha firmato la Convention modificata nel 1992.

Qui si può vedere chiaramente un'interpretazione contrastante tra il pilotaggio considerato come servizio commerciale e il servizio di pilotaggio che assume una funzione essenziale in materia di sicurezza e quindi si tratterebbe invece di un servizio di utilità pubblica.

L'Autorità danese fa affidamento sul mercato, sperando che migliorando il servizio di pilotaggio ci saranno più utilizzatori del servizio – anche dove non è obbligatorio – con il risultato di un rafforzamento della sicurezza della navigazione negli stretti.

La soluzione sta nel servizio DanPilot: il soggetto rende possibile il servizio (funzione essenziale di sicurezza, servizio di utilità pubblica), e i soggetti privati Lo esercitano.

L'applicazione dei diritti di navigazione nel Mar Baltico dimostra che anche la presenza di una regolamentazione precisa di diritto del mare e delle convenzioni internazionali specifiche non offrono una garanzia di uniformità di interpretazione¹⁶.

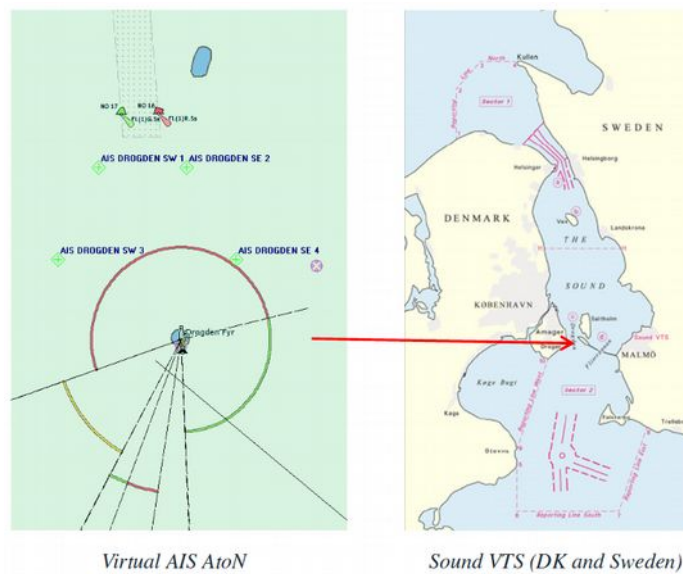


Fig. 8: Sistema di identificazione e ausilio alla navigazione (AtoN) negli stretti danesi.

Bisogna in ogni caso sottolineare come sia stata realizzata una convergenza tra :

- dispositivi di identificazione automatica (AIS),
- ausili elettronici alla navigazione (eAtoN), anche questi virtuels (Virtual eAtoN) in assenza di stazioni costiere,
- dispositivi di separazione del traffico con vie obbligatorie (TSS),
- e infine la disponibilità effettiva di un servizio di pilotaggio.

Tutti questi fattori possono concorrere a rendere obbligatorio il servizio di pilotaggio, sia con piloti sul ponte, sia con pilotaggio digitale sorvegliato a distanza.

¹⁶ Kleemola-Juntunen, Pirjo. "Straits in the Baltic Sea: What Passage Rights Apply?." Regulatory Gaps in Baltic Sea Governance. Springer, Cham, 2018. 21-44.

Lo stretto di Torres: PSSA e pilotaggio obbligatorio.

Geograficamente, lo stretto di Torres comprende le acque situate tra la penisola di Cap-York, all'estremo nord dell'Australia, e la Papuaasia-Nuova Guinea.

Il caso presenta un notevole interesse perché indica un percorso plausibile anche per le Bocche di Bonifacio.

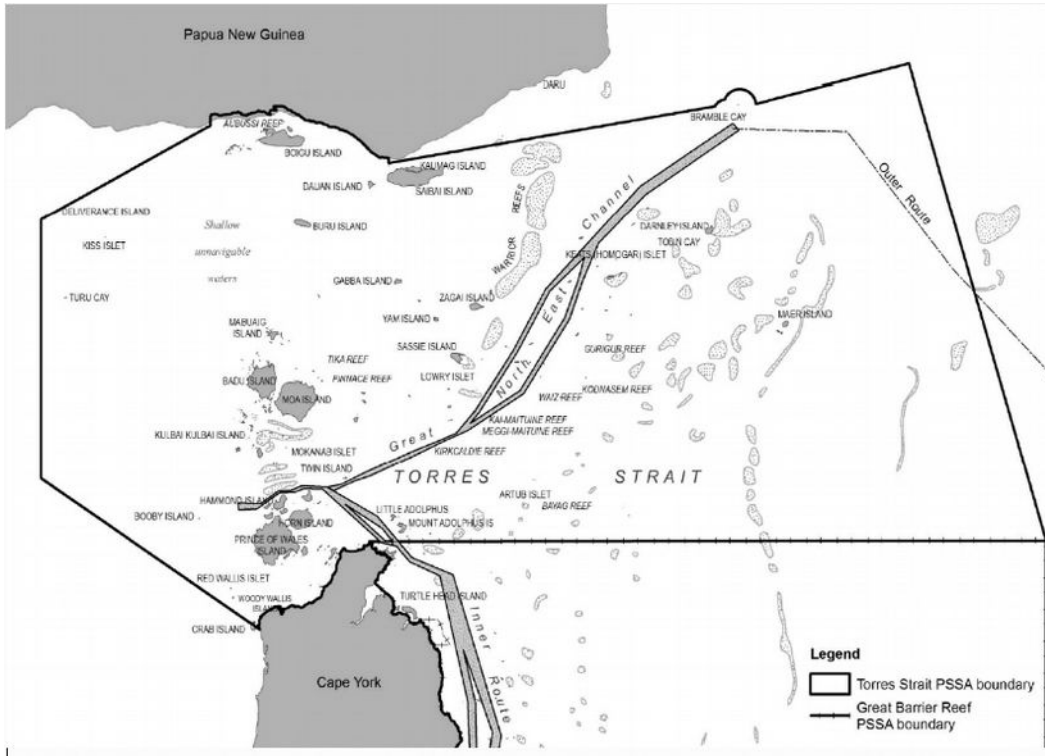


Fig. 9: Torres Strait

La grande barriera corallina e lo stretto di Torres (GBR - Great Barrier Reef) è un contesto ambientale di grande interesse, e allo stesso tempo uno dei tratti di mare più pericolosi al mondo normalmente utilizzati da grandi imbarcazioni per il trasporto marittimo internazionale. Uno sversamento di idrocarburi sulla barriera causerebbe danni ambientali catastrofici.

Alla topografia complessa della regione e alle acque relativamente poco profonde, si somma il regime delle maree nello stretto che è complesso e variabile perché di tratta di una zona di confluenza tra due grandi sistemi oceanici. Le correnti sono molto forti (possono superare i sette nodi), e la visibilità può essere compromessa da burrasche e tempeste.

Tuttavia in queste acque vengono trasportati un buon numero di materiali elencati nel Codice marittimo internazionale delle merci pericolose (International Maritime Dangerous Goods - IMDG Code), sia in container che alla rinfusa (greggio e prodotti petroliferi, fertilizzanti e concentrati minerali). L'impatto del petrolio sulle mangrovie era ancora evidente a quarant'anni dal grande sversamento seguito all'incagliamento della petroliera Oceanic Grandeur nel 1970.

Le navi che imboccano la rotta interna passano verso sud-est al largo di Cape York, mentre le imbarcazioni che imboccano quest'ultimo canale si dirigono verso nord-est in direzione di Bramble Cay per entrare nel mar dei Coralli dalla parte di Bligh. Sono queste ultime imbarcazioni quelle a cui si applica il regime di passaggio in transito stabilito dalla CNUDM.

Le navi che prendono la rotta interna attraversano le acque interne dell'Australia. Ciò significa che non si dà luogo a implicazioni di diritto del mare, e il passaggio di queste navi non costituisce un passaggio in transito ai sensi dell'Articolo 38(2) della Convenzione.

L'Australia ha messo in atto un regime globale di gestione del parco marino amministrato dalla Great Barrier Reef Marine Park Authority, che è un organismo congiunto tra il governo centrale del Commonwealth d'Australia e il governo (stato regionale) di Queensland.

La designazione in PSSA del 1990 prevede che le navi si conformino al sistema di pilotaggio messo in atto dall'Australia.¹⁷ Il sistema è stato reso obbligatorio per la rotta di Cape York ed è stato accettato senza contestazioni dagli altri paesi.

Il pilotaggio obbligatorio nello stretto di Torres

Per quanto riguarda lo stretto di Torres, l'OMI ha adottato nel 1987 una risoluzione che favorisce il pilotaggio volontario nello Stretto. Questa risoluzione è stata prolungata nel 1991, e ha sostituito la precedente includendo la raccomandazione che alcune classi di imbarcazioni utilizzino un pilota quando attraversano lo stretto di Torres e il Gran canale di nord-est. Questi regimi di raccomandazione sono stati inizialmente efficaci, ma la non conformità delle navi in transito (rispetto al pilotaggio) è aumentata considerevolmente nel tempo.

La tendenza dal 1995 al 2001 mostra che il 70% delle navi che effettuavano viaggi in direzione est imbarcavano un pilota nel 1995; questa percentuale è crollata al 32% nel 2001. Lo stesso per i viaggi in direzione ovest: la percentuale è crollata dal 55% al 38%. Queste cifre corrispondono a circa 500 Transiti non pilotati ogni anno. Di conseguenza, l'Australia e la Papuasiasia-Nuova Guinea hanno convenuto che i rischi di un incidente di navigazione nello Stretto con potenziale grave danno da inquinamento per tutta la regione fossero inaccettabilmente elevati, e **hanno proposto insieme un'estensione della GBR PSSA per includere le acque dello Stretto di Torres**. Questo è stato approvato nel luglio 2005 con una risoluzione rivolta ai governi che informava che le navi battenti la loro bandiera si dovevano conformare al sistema di pilotaggio messo in atto dall'Australia.

Sulla base della risoluzione del luglio 2005, l'Australia ha modificato la legislazione interna nel 2006 per definire una nuova zona di pilotaggio obbligatorio per lo stretto di Torres e il Gran canale di nord-est.

Benché sia abitualmente un ardente difensore delle libertà di navigazione, l'Australia occupa un posto preponderante tra gli stati costieri che stanno cercando di accrescere la regolamentazione della navigazione delle acque adiacenti, in particolare per quanto concerne il pilotaggio obbligatorio e l'identificazione e tracciatura delle navi nello Stretto di Torres e nella rotta interna della GBR.

¹⁷ Protection of the Great Barrier Reef Region, IMO Resolution MEPC.45(30), adopted 16 November 1990.

Cette question a fait l'objet d'un débat animé à l'OMI, et les États-Unis et Singapour ont officiellement protesté contre le régime de pilotage élargi.¹⁸ D'autres pays et organisations maritimes internationales, dont INTERTANKO et la Chambre internationale du transport maritime, ont protesté contre ces règlements lors de la 55e session du Comité de la protection du milieu marin de l'OMI tenue en août 2006.¹⁹

Questo tema è stato oggetto di un animato dibattito nell'OMI : Stati Uniti e Singapore hanno protestato ufficialmente contro il regime allargato di pilotaggio.²⁰

Altri paesi e organizzazioni marittime internazionali , tra cui INTERTANKO e la Camera internazionale di trasporto marittimo, hanno protestato contro queste regole In occasione della 55esima sessione del Comitato per la protezione dell'ambiente marino dell'OMI che si è tenuto nell'agosto 2006.²¹

Ma Australia e Papuaia Nuova-Guinea, in quanto stati litoranei, hanno sostenuto che il pilotaggio obbligatorio è necessario per proteggere gli habitat marini sensibili nello Stretto di Torres e che l'iniziativa è conforme al diritto internazionale.

Essi considerano che si tratti di una misura di protezione appropriata e necessaria per la PSSA e come ausilio alla sicurezza della navigazione nella regione per ridurre i rischi di incidenti marittimi gravi che potrebbero produrre inquinamento marino.

La legislazione Nazionale australiana prevede comunque l'esenzione dall'obbligo di pilotaggio per i comandanti che utilizzano regolarmente lo stretto di Torres.

L'Australia anche adottato misure per assicurare che le imbarcazioni che si approssimano allo Stretto di Torres siano informate con largo anticipo della necessità di avere un pilota quando attraversano lo stretto di Torres.

Inizialmente ciò avveniva con l'aiuto del sistema australiano di monitoraggio marittimo (AUSREP)²², che copre tutta la regione di ricerca e salvataggio australiana, monitoraggio passato poi a (REEFREP), e al Vessel Traffic Service (REEFVTS)²³ per quanto concerne l'avvicinamento e attraversamento dello stretto di Torres e della Grande barriera.

18 22 R. C. Beckman, "PSSAs and Transit Passage – Australia's Pilotage System in the Torres Strait Challenges the IMO and CNUDM," *Ocean Development and International Law* 38(4) (2007), p. 337.

19 26Report of the Marine Environment Protection Committee on its Fifty-fifth Session, IMO Doc. 55/23 (16 October 2006), especially at pp. 52–54.

20 22 R. C. Beckman, "PSSAs and Transit Passage – Australia's Pilotage System in the Torres Strait Challenges the IMO and CNUDM," *Ocean Development and International Law* 38(4) (2007), p. 337.

21 26Report of the Marine Environment Protection Committee on its Fifty-fifth Session, IMO Doc. 55/23 (16 October 2006), especially at pp. 52–54.

22 A full description of AUSREP may be found in Commonwealth of Australia, *Australian Seafarers Handbook* (Wollongong, Australian Hydrographic Services, 2007), pp. 153 -157.

23 REEFREP is a mandatory ship reporting system adopted by the IMO in 1996. In December 2004, REEFREP was enhanced with the introduction of a vessel traffic service and became the Great Barrier Reef and Torres Strait Vessel Traffic Service (REEFVTS). Commonwealth of Australia, *Australian Seafarers Handbook* (Wollongong, Australian Hydrographic Services, 2007), p. 157.

Se un'imbarcazione non imbarca un pilota e non si identifica, sarà in ogni caso identificata da un velivolo di sorveglianza e sarà poi oggetto di iniziative giudiziarie al momento del successivo ingresso in un porto australiano, **ma il transito non sarà rifiutato**. In virtù di queste disposizioni, tutte le navi di più di 50 metri di lunghezza, tutte le petroliere, gasiere, chimichiere e i rimorchiatori che trainano oltre una certa stazza sono assoggettati a questi sistemi.

I regimi obbligatori di pilotaggio e di identificazione delle imbarcazioni per la RGB sono stati possibili perché la rotta interna in cui si applicano questi regimi attraversa le acque interne o il mare territoriale dell'Australia.

L'Australia ha esteso il sistema verso sud fino a dove la rotta interna raggiunge zona economica esclusiva (ZEE). Questi sviluppi mostrano la tendenza ad una maggiore regolamentazione della navigazione da parte degli Stati costieri adiacenti, anche attraverso la designazione di zone protette (PSSA).

Specificità delle Bocche di Bonifacio

Lo stretto di Bonifacio è considerato oggi come una unità morfo-funzionale che può aiutare a capire alcuni processi e a definire una gestione appropriate di problemi su scala sovranazionale.

Lo stretto di Bonifacio non è una rotta non aggirabile.

Disposizioni normative e tecniche applicabili al traffico marittimo nelle Bocche di Bonifacio.

Le tappe per la designazione delle Bocche di Bonifacio come PSSA / ZMPV sono state:

- Nel febbraio 1993, la Francia e l'Italia hanno dapprima vietato il passaggio in questo stretto internazionale alle petroliere, gasiere e chimichiere battenti bandiera francese o italiana che trasportano prodotti pericolosi o inquinanti.
Anche se non è stato possibile estendere questo divieto alle imbarcazioni di stati terzi, nel rispetto della CNUDM, la OMI ha però emesso la Risoluzione IMO A.766 (18) del 17 Novembre 1993 con cui invita i governi degli Stati membri a vietare o quantomeno a scoraggiare il passaggio nello Stretto di Bonifacio alle navi petroliere, alle navi gasiere e a quelle che trasportano merci pericolose chimiche alla rinfusa di cui alla Risoluzione MEPC.49(31) adottata il 4 luglio 1991;
- 1995 : l'Office de l'Environnement de la Corse è stato incaricato della direzione del progetto di Parco Marino Internazionale. Sulla base del protocollo di creazione di questo Parco, l'OEI ha avviato uno studio sulle condizioni di navigazione nelle Bocche di Bonifacio e sulle modalità che permetterebbero di migliorare il controllo.
- 2010: Deposito della domanda comune italo-francese per la designazione dello Stretto di Bonifacio come Zona Marina Particolarmente Vulnerabile (ZMPV / PSSA) al Maritime Environment Protection Committee (MEPC) della OMI.

- 27 Septembre - 1^{er} Octobre 2010: Esame della domanda durante la 61a sessione del MEPC. Per l'opposizione di principio espressa dagli Stati Uniti e da Singapore, non è stato possibile mantenere la proposta di pilotaggio obbligatorio, come invece era stato previsto inizialmente²⁴.
- 6 - 10 Juin 2011: Validazione della candidatura italo-francese relativa al pilotaggio raccomandato da parte del Navigation Subcommittee (NAV) de la OMI - 57^{me} session. La Francia e l'Italia di impegnano a presentare al MSC 90 (maggio 2012) le misure operative associate alla domanda di classificazione delle Bocche di Bonifacio come PSSA perché lo status della zona diventi effettivo.
- 11 - 17 Juillet 2011: Adozione della risoluzione (15 juillet 2011) sulla lassificazione delle Bocche di Bonifacio come PSSA (risoluzione MEPC.204(62)), misura che diventerà effettiva con l'instaurazione del servizio di pilotaggio raccomandato.
- 31 Mai 2012: Accettazione della misura di pilotaggio d'altura da parte del Comitato per la sicurezza marittima (MSC) nella 90^{me} sessione OMI, che stabilisce l'entrata in vigore il 1 luglio 2014.
- Estate 2014: la misura viene attuata a titolo sperimentale dai piloti sardi e corsi (Ordiannza n° 73/2014 del 30/06/14 per la parte sarda, e Ordonnance 2014220-0003 du 8 août 2014 per parte corsa).

Dispositivo italo-francese di sorveglianza e ausilio alla navigazione nelle Bocche di Bonifacio

Le conclusioni dello studio hanno permesso alla Francia e all'Italia di chiedere congiuntamente all'OMI di mettere in atto un dispositivo italo-francese di sorveglianza e ausilio alla navigazione nelle Bocche di Bonifacio.

Questo dispositivo si fonda su una norma in vigore dal 1 dicembre 1998 che riguarda l'organizzazione della circolazione in un servizio di traffico marittimo. Essa prevede:

- La creazione di una rotta raccomandata a doppio senso di circolazione per le imbarcazioni superiori a 20 metri ;
- la creazione di due zone di prudenza alle estremità di questa rotta a doppio senso ;
- l'obbligo, per ogni nave di stazza uguale o superiore a 300 tonnellate, di trasmettere un resoconto a « Bonifacio Trafic » (la sigla del servizio di traffico marittimo) dal momento dell'arrivo nella zona indicando identità, posizione, rotta prevista, natura del carico, ... e di

24 Marine Environment Protection Committee, Report of the Marine Environment Protection Committee on its Sixty-First Session, IMO Doc. MEPC 61/24 (6 October 2010), at paras 9.3-9.5 and Annex 15. The Sub-Committee on the Safety of Navigation recommended pilotage for transiting the Strait of Bonifacio. Sub-Committee on the Safety of Navigation, Report to the Maritime Safety Committee, IMO Doc. NAV 57/15 (24 June 2011), at para 3.18. In designating the Strait of Bonifacio as a Particularly Sensitive Sea Area on 15 July 2011, the APM adopted by the MEPC only "recommended" that masters of vessels transiting through the strait avail themselves of a pilot. MEPC Resolution MEPC.204(62), IMO Doc. MEPC 62/24/Add.1, Annex 22, Annex 4, para. 3, p. 15.

mantenere un ascolto costante su VHF per tutta la traversata, seguendo una procedura precisa (comunicazione obbligatoria di ogni falla, avaria, alterazione della capacità di navigazione, rischio di inquinamento o di perdita di carico...);

- due centri di controllo, il semaforo di Pertusato sul lato francese e la stazione di Guardia Costa della Maddalena sul lato italiano.

Il semaforo di Pertusato, situato a Bonifacio, è stato ammodernato di recente e i mezzi di sorveglianza sono stati aggiornati.

La cooperazione operativa tra i due paesi funziona bene. I centri di coordinamento operativo dei soccorsi in mare responsabili per la zona (C.R.O.S.S. Med. in Francia e M.R.C.C. Roma in Italia) si scambiano sistematicamente informazioni sulle imbarcazioni che presentano rischi. Il progetto SICOMAR Plus poi prevede di mettere in funzione anche uno scambio di informazioni in tempo reale sulle navi rilevate dalle due stazioni costiere.

Per quanto riguarda i mezzi di intervento, un rimorchiatore d'altura della Marine Nationale staziona nelle Bocche quando è previsto maltempo. Inoltre il Préfet Maritime francese può far conto anche sui rimorchiatori d'intervento italiani.

Il protocollo d'accordo italo-francese adottato nel febbraio 2001 permette alle imbarcazioni di entrambi i paesi incaricate della sorveglianza della circolazione nelle Bocche di Bonifacio di intervenire indifferentemente nelle acque territoriali italiane o francesi in caso di necessità.

Il servizio di pilotaggio attuale

Ora per richiedere un servizio di pilotaggio bisogna contattare DEEP SEA BONIFACIO STRAIT PILOT per e-mail, téléphone, fax, o utilizzare il sistema di prenotazione online sul web.

La prenotazione deve avvenire con un preavviso di almeno 48 ore con aggiornamento ETA 24 ore prima dell'arrivo. La procedura attuale prevede

- 48 ore prima dell'arrivo : richiesta del pilota ;
- 24 ore prima dell'arrivo, conferma della ETA per mail o fax ;
- 4 ore prima dell'arrivo, conferma della ETA per mail o fax ;
- 2 ore prima chiamata a « BONIFACIO TRAFFIC » su VHF ch 10

La zona di pilotaggio copre lo stretto e la zona circostante. Abitualmente il pilota sale a bordo delle navi fuori dalla zona « BONIFREP » nelle postazioni d'imbarco prestabilite.

Miglioramenti auspicabili

Evoluzioni in corso del diritto internazionale

Stiamo assistendo ad un aumento significativo della regolamentazione della navigazione da parte degli Stati costieri sulle loro acque per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino, anche a causa del numero crescente di incidenti marittimi che hanno avuto gravi conseguenze di inquinamento marino.

L'incidente più noto, che avvia questa tendenza, è stato l'incagliamento dell'Exxon Valdez nelle acque dell'Alaska nel 1989. Da lì è iniziata l'adozione da parte degli Stati Uniti del Oil Pollution Act 1990 (OPA 90), che ha stabilito un regime integrato di lotta contro l'inquinamento marino da imbarcazioni nelle acque degli Stati Uniti.²⁵

L'incidente della Exxon Valdez è stato seguito da numerosi altri incidenti con inquinamenti gravi delle acque europee, compreso quello della petroliera Braer sulla costa sud-est delle Shetland nel 1993, il naufragio della petroliera Erika al largo della Francia nel 1999 e della petroliera Prestige al largo della Spagna nel 2002.

Tutti questi incidenti hanno contribuito ad accrescere la sensibilità degli Stati costieri rispetto ai rischi di inquinamento marino da navigazione nelle loro acque e in quelle contigue e hanno portato a progressi sulla regolamentazione del trasporto marittimo in queste acque. L'errore umano è stato un fattore chiave in tutti questi incidenti, in particolare quelli che hanno visto l'incagliamento di un'imbarcazione : le ragioni del pilotaggio sono rafforzate.

A livello internazionale si è anche affrontata la questione di imbarcazioni in difficoltà che cercano riparo in uno stretto utilizzato per la navigazione internazionale, con la conclusione che *«pur rispettando l'intenzione dei negoziatori della UNCLOS III di proteggere la libertà di navigazione negli stretti, non bisogna applicare un'interpretazione troppo restrittiva, che potrebbe vietare agli stati costieri di intervenire per impedire che vengano lesi i loro interessi vitali. Gli stretti internazionali non possono essere esentati dal diritto di protezione dello stato costiero, in virtù del diritto internazionale generale e del principio di precauzione che nel diritto internazionale si applica.»*²⁶

Numerose convenzioni internazionali, così come la volontà degli Stati costieri di tutto il mondo di accrescere i loro controlli sulla navigazione nelle loro acque contigue, che l'approccio di precauzione conservare e proteggere l'ambiente marino.

Una seconda generazione di convenzioni ambientali è eseguita alla CNUDM : riflettono una sensibilizzazione accresciuta rispetto alle minacce che gravano sull'ambiente marino e includono

²⁵ Sam BATEMAN, Australian National Centre for Ocean Resources and Security, University of Wollongong

²⁶ A. Chircop, "Law of the Sea and International Environmental Law Considerations for Places of Refuge for Ships in Need of Assistance," in A. Chircop and O. Linden, eds., Places of Refuge for Ships – Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom , Leiden:

concetti più elaborati, come lo sviluppo sostenibile e la conservazione della biodiversità, come pure il principio di precauzione.

Il principio di precauzione ha origine nella dichiarazione di Rio²⁷, nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo (1992), e costituisce oggi una norma acquisita del diritto internazionale²⁸. L'approccio preventivo riflette l'idea che non si debbano attendere delle prove scientifiche o tecniche conclusive sui rischi o sui danni all'ambiente marino prima di adottare misure preventive.²⁹

Il principio di precauzione è presente in dettaglio nella articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (2007)³⁰. È enunciato nel quadro dell' approccio alla gestione dei rischi che prevede che, se una misura rischia di provocare un danno pubblico o ambientale e non c'è consenso scientifico su questo, questa politica o misura deve essere abbandonata. Se nuovi dati scientifici diventano disponibili, l'azione deve diventare oggetto di un riesame. Il principio di precauzione non può essere invocato che nel caso di rischi potenziali e non può in nessun caso giustificare decisioni arbitrarie.

L'approccio preventivo è posteriore alla CNUDM di oltre un decennio, e la sua accettazione dimostra chiaramente come sia cambiato il quadro globale per quanto riguarda l'equilibrio fra libertà di navigazione e protezione dell'ambiente marino.

L'insistenza della Malesia affinché le spedizioni giapponesi di plutonio non transitassero attraverso lo stretto di Malacca per paura dei rischi ambientali³¹, si sono riflesse nelle linee guida modificate per l'identificazione e la designazione delle PSSA adottate dall'OMI nel 2005³².

Queste linee guida riconoscono che, con l'aumento del commercio mondiale, anche le attività di trasporto marittimo aumentano, e con esse il rischio di effetti nocivi e di danni all'ambiente marino. Le linee guida sono molto più dettagliate e «liberali» nell'approccio di quanto non lo sia l'articolo 211(6) della CNUDM, e riflettono una conoscenza scientifica più approfondita dei pericoli per l'ambiente marino rappresentati dalle imbarcazioni.

Per quanto riguarda il pilotaggio in tratti pericolosi, in particolare gli stretti sui quali vige il regime di passaggio in transito, facendo leva sulla Articolo 43 della un plus, alcuni stati rivieraschi sono favorevoli al riconoscimento di un servizio pubblico internazionale che potrebbe essere pagato dalla comunità internazionale³³.

27 Unies, Nations. "Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement." Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement. 1992.

28 R. Rayfuse, "International Environmental Law", Chapter 14 in S. Blay, R. Piotrowicz and M. Tsamenyi, eds, Public International Law- An Australian Perspective, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp. 360 – 1.

29 E. Gold, Gard Handbook on Protection of the Marine Environment, 3 ed., Arendal: Gard AS, 2006, p. 62.

30 Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 47–390. ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

31 10 J. M. Van Dyke, "Sea Shipment of Japanese Plutonium under International Law," Ocean Development and International Law 24 (1993), pp. 399–403.

32 Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, adopted by IMO Assembly Resolution A.982(24), 1 December 2005

33 ISEMAR Note de synthèse 166, 2014

Evoluzioni possibili applicabili alle Bocche di Bonifacio

Tutte le evoluzioni esaminate possono avere effetti sulla gestione futura delle Bocche di Bonifacio in quanto stretto internazionale assoggettato al regime di transito.

Toutes ses évolutions examinées peuvent avoir des conséquences sur l'aménagement futur des Bouches de Bonifacio en tant que détroit international assujetti au régime de transit.

Bisogna ricordare e sottolineare che **il passaggio in transito è un accordo politico , strettamente connesso alla situazione internazionale segnata dalla guerra fredda ; ma dopo il 1982 ci sono stati importanti cambiamenti politici, giuridici e ambientali, e ancor più globalizzazione ha prodotto un cambiamento di scala nei volumi del traffico marittimo e nella dimensione delle imbarcazioni (gigantismo).**

Oggi il quadro è completamente diverso e l'«attore» Unione Europea può giocare un ruolo decisivo nell'adozione progressiva di misure di protezione ambientale e per la difesa della salute umana nel Mediterraneo (si veda il rapporto del gennaio 2019 « ECAMED: a Technical Feasibility Study for the Implementation of an Emission Control Area (ECA) in the Mediterranean Sea » par Ineris - Institut national de l'environnement industriel et des risques).

Oggi ci sono nel mondo quattro zone di controllo delle emissioni (ECA) designate dalla OMI: la zona del Mare del Nord; la zona dell'America del Nord (che include le zone costiere designate al largo degli Stati Uniti e del Canada) ; la zona marittima del Caribe degli Stati Uniti (sia per le acque che contornano Porto Rico che le Isole Vergini americane).

La protezione dell'ambiente sulla base degli articoli 192 e 194 della CNUDM non è subordinata al passaggio in transito, dunque le questioni ambientali non dovrebbero essere limitate dalle barriere legali del passaggio in transito (rispetto ad altri tipi di distretti) .

Gli stati costieri dovrebbero poter adottare misure supplementari giustificate, e il passaggio in transito **non dovrebbe impedire il pilotaggio obbligatorio** se di questo c'è bisogno per la protezione degli ecosistemi e degli Habitat rari o fragili, come previsto dal paragrafo 194(5).

Sulla base degli esempi esaminati, **l'Articolo 43 potrebbe essere utilizzato** per esaminare, adottare e mettere in opera misure più stringenti. Questo articolo è importante nella prospettiva del miglioramento delle condizioni di sicurezza nelle Bocche di Bonifacio, perché potrebbe prevedere un meccanismo di cooperazione che consenta l'adozione di misure addizionali rispetto alle vie marittime e ai sistemi di separazione e gestione del traffico.

Sembra sempre più necessaria elaborare la **coesistenza tra passaggio in transito e le misure di protezione ambientale attuali e quelle in via di elaborazione.**

Oltretutto le evoluzioni delle tecnologie disponibili aprono a nuove soluzioni che dovrebbero essere prese in esame.

Ma restano aperte questioni che possono avere una grande importanza:

- Pilotaggio obbligatorio o no? cosa cambierà con l'adozione di sistemi di controllo elettronico e di dispositivi di ispezione in prossimità come il servizio RPAS (sistema di aeromobili telepilotati) dell'EMSA (l'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima) ?
- la OMI ha le competenze per vietare delle misure di protezione obbligatoria ? la CNUMD (1982) lo vieta ? la «base giuridica» è solida ? per esempio, oggi sarebbe applicabile il Codice della Navigazione³⁴ italiano laddove può ordinare il pilotaggio obbligatorio in certe situazioni di rischio ?
- Il pilotaggio obbligatorio potrebbe essere una componente delle vie di circolazione e dei dispositivi di separazione del traffico (TSS) : è un'opzione percorribile ?
- Si può invocare il principio di precauzione a fronte dell' «incertezza giuridica» ?
- Qual è il grado di certezza scientifica per quanto riguarda l'importanza del pilotaggio ?
- La politica ambientale Europea, attraverso la strategia dell'Unione Europea riguarda anche la dimensione internazionale ed extra-europea; ciò influenza tanto l'approccio commerciale che ambientale e di sviluppo e le sue conseguenze sulle strategie mondiali per l'ambiente, tanto sul suo territorio (bacini transnazionali) che nelle sue politiche esterne (per esempio verso la OMI).

Azioni nelle possibilità del «partenariato INTERREG»

Di fronte all'evidenza della pressione ambientale apportata dal traffico marittimo sulle Bocche di Bonifacio e del rischio potenziale ad essa associato, il partenariato del progetto SICOMAR Plus può condurre azioni positive, la prima delle quali è di rendere il servizio di pilotaggio d'altura effettivamente e pienamente disponibile.

La questione della protezione dell'ambiente marino italo-francese delle Bocche di Bonifacio attraversa numerose dimensioni e interviene su più livelli, e si confronta con due obiettivi principali:

- la sostenibilità dei dispositivi messi in opera;
- l'attuazione di una strategia di convergenza delle misure di protezione, orientata a massimizzarne l'efficacia.

La **dimensione politica** è alla base di ogni azione in questi ambiti. Nessuna strategia potrà essere messa in opera con successo a meno che gli attori delle regioni direttamente interessate diano prova di un forte impegno politico. La presenza a fianco della Corsica e della Sardegna di tutte le regioni della zona di cooperazione (PACA - Dept. du Var, Liguria, Toscana), potrebbe essere l'occasione per concordare una strategia che copra più orizzonti temporali, impegnando tutte le parti interessate

34 Repubblica Italiana. Codice della Navigazione. Art. 87. « Nei luoghi dove ne è riconosciuta l'opportunità, il pilotaggio può essere reso obbligatorio con decreto del presidente della Repubblica. Nei luoghi dove il pilotaggio è facoltativo, il direttore marittimo può, per particolari esigenze, renderlo temporaneamente obbligatorio. Il decreto o il provvedimento del direttore marittimo fissano i limiti della zona entro la quale il pilotaggio è obbligatorio. »

e spingendole all'azione sia a livello nazionale ed europeo, sia verso gli altri organismi esistenti (che hanno permesso In effetti la designazione delle Bocche di Bonifacio come PSSA).

Ci sono già dei dispositivi di livello statale ed europeo: i due GECT tra la Corsica e la Sardegna, che possono diventare strumenti efficaci.

Serve dunque concordare una strategia chiara per:

- Sfruttare pienamente e rinforzare le misure talmente attualmente autorizzate;
- percorrere tutti i sentieri giuridici aperti;
- preparare le condizioni per una solida escalation normativa.

Per esempio :

- un progetto di cooperazione coordinata secondo l'articolo 43 potrebbe essere una direttrice percorribile;
- sull'orizzonte di più breve periodo, un'ingegneria tecnico-giuridica adeguata potrebbe studiare come incorporare misure aggiuntive nei dispositivi già esistenti (per esempio includere il pilotaggio obbligatorio all'interno di TSS ottimizzate anche dal punto di vista ambientale e delle emissioni inquinanti) ;
- sul lungo termine, una pressione politica adeguata potrebbe promuovere l'elaborazione e l'applicazione di un regime di responsabilità ambientale al fine di prevenire i danni ecologici per giungere all'applicazione congiunta, a livello internazionale, dei principi di prevenzione, precauzione e del principio «chi inquina paga».

La **dimensione scientifica** (rappresentata in maniera eccellente all'interno del partenariato Sicomar Plus) è fondamentale, perché è più facile giungere a un consenso a livello internazionale quando ci siano solide prove scientifiche disponibili.

Non si tratta solamente della componente tecnologica; la dimensione scientifica attraversa evidentemente tutte le componenti: politica, giuridica, sociale, economica, ambientale, ecc.

Una strategia di ricerca congiunta e multidisciplinare, capace di convogliare risorse comunitarie e nazionali, è importante e possibile. Sarà utile per questo fine applicare il metodo dell'earmarking dei fondi concentrando le energie sulle direzioni principali di ricerca sui temi rilevanti.

Pubblicazioni scientifiche influenti e dati irrefutabile saranno il miglior sostegno per perseguire la strategia integrata in maniera efficace.

Azioni che il partenariato può intraprendere verso gli stati italiano e francese (e verso l'OMI)

Gli stati italiano e francese sono gli attori chiave di ogni azione possibile. Sono essi che hanno il potere di rappresentanza presso la OMI, ed essi sono gli interlocutori principali in quanto stati costieri.

Il partenariato del progetto Sicomar Plus è chiaramente un portatore collettivo di interessi e un testimone della cooperazione transfrontaliera per la protezione ambientale delle Bocche di Bonifacio.

Il «partenariato Interreg» potrà essere un soggetto influente con le sue attività di sensibilizzazione e di informazione.

Ciò sarà assai più efficace se inquadrato nella cornice di una **piattaforma permanente** per :

- esercitare una forte pressione istituzionale per la mobilitazione dei mezzi finanziari necessari per assicurare che il servizio di pilotaggio diventi permanente;
- impegnare gli stati a preparare con urgenza le condizioni per la gestione della fase «post-maggio-2021», delegando il servizio a un organismo transfrontaliero adeguato, come per esempio il GECT;
- impegnare le rappresentanze permanenti a mantenere in cima all'agenda del Comitato per la protezione dell'ambiente Marino (MEPC) dell'OMI il tema dell'urgenza di rendere obbligatorio il pilotaggio nello Stretto di Bonifacio, e/o di vietare il transito ai trasporti pericolosi;
- impegnare gli stati (negli organismi transfrontalieri esistenti come il GECT PMBB) per l'attuazione di una strategia percorribile che faciliti e acceleri questo processo, per esempio attraverso l'unificazione dei parchi marini, realizzando così una zona contigua che copra il canale intero;
- impegnare gli stati a utilizzare tutti i mezzi giuridici che hanno a disposizione per fare rispettare le misure di protezione – o anche per estendere il campo d'azione;
- sostenere gli sforzi degli stati per il riconoscimento di una ECAMED e sollecitare studi scientifici e normativi sulle conseguenze del traffico marittimo nelle «Bocche»;
- spingere le rappresentanze tecniche presso i comitati della Commissione europea e del Parlamento Europeo per includere il «tema Bonifacio» nei programmi di ricerca.

Una piattaforma Bonifacio potrebbe Inoltre essere il punto di collegamento e di messa in rete dei numerosi soggetti pubblici e privati attivi, oltre che di raccordo tra i progetti in corso.

Realizzazione del servizio di pilotaggio d'altura

Perimetro del servizio corso-sardo

La zona di pilotaggio copre lo Stretto e i suoi approcci. D'abitudine, le navi che entrano nello Stretto imbarcano i piloti all'esterno della zona del « BONIFREP », in punti di imbarco prestabiliti.

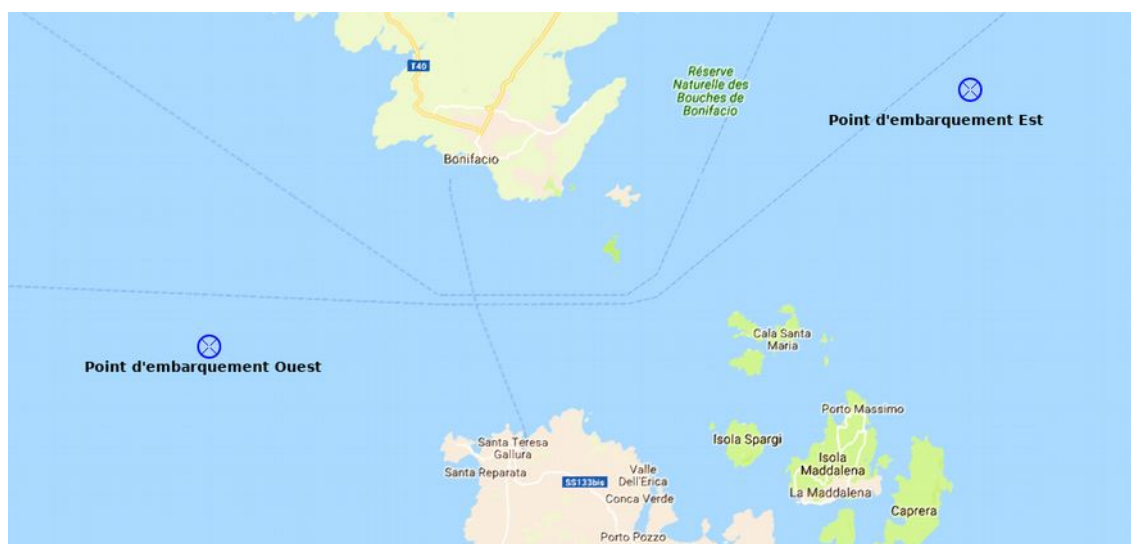


Fig 10: Servizio di pilotaggio - punti d'imbarco

Le navi che vogliono richiedere un pilota per lo stretto di Bonifacio devono, appena possibile, mandare le informazioni via fax o email al servizio denominato « Bonifacio Strait pilotage ».

Due fasi diverse : di test-dimostrazione e di messa a regime

Il servizio deve essere trattato in modo differente nella fase di test e dimostrazione durante il periodo di esecuzione del progetto Sicomar Plus (cioè il periodo in cui è presente il supporto del cofinanziamento FESR e dei cofinanziamenti delle autorità nazionali e regionali francesi e italiane) e poi nella fase di «messa a regime», dopo la fine del progetto, tenendo in considerazione le diverse fonti di finanziamento che saranno rese disponibili per la continuazione del servizio.

Durante la fase di test e dimostrazione l'obiettivo è strettamente limitato a :

- provare l'efficacia e la risposta al servizio attraverso la sua esecuzione gratuita ;
- dimostrare l'utilità (efficacia) del servizio,
- verificare le condizioni di fattibilità futura del servizio attraverso la raccolta di dati sulla risposta al servizio da parte delle imbarcazioni che attraversano lo stretto.

In ogni caso il servizio deve essere realizzato in un maniera efficace e sufficiente a soddisfare i requisiti di «prodotto», tanto più che la condizione di disponibilità reale del servizio fa parte della raccomandazione della OMI.

L'attuazione del servizio dovrà perciò prevedere tutte le condizioni appropriate sia per i professionisti che lo gestiscono, che per gli utenti.

Esamineremo prima di tutto il piano di attuazione della fase di test e dimostrazione. Aggiungeremo poi le considerazioni sulle condizioni necessarie e sui limiti di cui tener conto per il funzionamento operativo a regime.

Materiale e personale, localizzazione

L'azione «dimostrativa / di prova» consiste nel mettere a disposizione dei piloti i mezzi materiali e le risorse umane perché possano esercitare il loro servizio di pilotaggio ; i costi saranno a carico del progetto Sicomar Plus che li attinge dai fondi che lo finanziano.

Le esigenze minime per la buona esecuzione del servizio durante la fase di dimostrazione / prova sono :

- una pilotina idonea (p. es di tipo ORC 172 - 17m, 23T - 2x560CV, Cat. 3) ;
- il conduttore della pilotina e un motorista ;
- locali adeguati per il personale durante il servizio (la stazione preferibile è quella di Bonifacio, in Corsica)

I servizi infrastrutturali radio-telecom e gli altri servizi necessari (AIS - VTS) sono presenti e utilizzabili per il servizio.

Durata della fase «dimostrativa / di prova»

La fase «dimostrativa / di prova» dovrà concludersi prima del 31 maggio 2021, data di conclusione prevista del progetto SICOMAR Plus. È plausibile, come si vedrà el seguito, che l'avvio del servizio sia possibile a partire dal mese di ottobre 2019.

Di conseguenza si prevede che la durata della fase «dimostrativa / di prova» del servizio sia di 18 mesi.

Quadro giuridico del servizio

Il servizio si inquadra nelle previsioni della deliberazione OMI MSC 90/28 « Raccomandazioni sulla navigazione attraverso lo Stretto di Bonifacio»

Il servizio, per come è previsto dal progetto SICOMAR Plus, ricade nell'ambito delle regole europee sugli aiuti di stato e dei regolamenti che governano i Fondi europei, nello specifico il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

Aiuti di stato

La questione degli aiuti di stato è il primo nodo da risolvere. L'inquadramento comunitario degli aiuti di stato si colloca nel contesto più generale delle regole sulla concorrenza stabilite dal Trattato.

L'Articolo 107 (ex articolo 87 del TCE) del Trattato dell'Unione Europea si esprime relativamente al tema della compatibilità e ammissibilità di aiuti erogati dagli Stati alle imprese.

Questi, salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

A livello interpretativo, il termine con «aiuto di stato» si intende qualsiasi tipo di aiuto (a prescindere dalla sua forma) concesso a talune imprese (attori che svolgono attività economiche) dalle autorità pubbliche nazionali. In ragione della loro capacità di falsare la concorrenza e di incidere sugli scambi commerciali, gli aiuti di questo tipo non sono compatibili con il mercato interno, salvo deroghe contemplate dai trattati³⁵.

Secondo il diritto della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, «Il concetto di aiuto è dunque più comprensivo di quello di sovvenzione, dato che esso vale a designare non soltanto delle prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche degli interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti»³⁶.

La nozione di «aiuto» riguarda anche i trasferimenti di risorse pubbliche in forma di acquisizione di partecipazioni, apporti di capitale o misure di finanziamento simili (come obbligazioni convertibili in azioni, o prestiti accordati a condizioni diverse da quelle di mercato, la cui remunerazione o rimborso è almeno parzialmente in funzione del risultato dell'impresa, comprese le garanzie di prestito e i trasferimenti di proprietà di beni immobiliari) dagli Stati membri, dalle loro collettività territoriali o da altri organismi, a beneficio di imprese, e che non possono essere considerate come apporto di capitale di rischio secondo la pratica normale di un investitore in una economia di mercato.

³⁵ G. Tesauo, Diritto comunitario, Padova, 1996

³⁶ Arrêt du 15 mars 1994 dans l'affaire C-387/92, Banco Exterior

La forma di aiuto può cambiare ma secondo l'art. 87. TCE, ciò che rileva sono gli effetti e non la causa o la finalità degli interventi (sentenza CJE 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia vs CE, par. 27).

Allo stesso modo è indifferente che lo strumento giuridico dell'aiuto sia di diritto pubblico o privato.

Inoltre il TCE ha il Titolo V, art. 70-80 dedicato al settore della navigazione e dei porti, che riguarda proprio la concorrenza e gli aiuti di stato.

Applicabilità della legislazione sugli aiuti di stato ai costi del servizio di pilotaggio previsto nel progetto SICOMAR Plus

L'analisi effettuata ed esposta nel presente documento mira a analizzare e valutare l'applicabilità delle norme sugli aiuti di stato all'attività di pilotaggio assistito prevista nel progetto SICOMAR Plus.

Si articola secondo i seguenti passaggi metodologici:

- Identificazione della base giuridica di riferimento in relazione alla specifica attività di progetto;
- Analisi specifica delle norme nel contesto di riferimento;
- Verifica della applicabilità delle norme al servizio di pilotaggio SICOMAR Plus;
- Verifica della possibilità di esclusione dalla normativa ;
- Conclusioni.

Gli aiuti di stato nel Programma IFM 2014/2020

Gli Aiuti di Stato sono regolamentati nel PROGRAMMA DI COOPERAZIONE ITALIA-FRANCIA MARITTIMO 2014-2020 al paragrafo 53 2.A.6.2:

Principi guida per la selezione delle operazioni. Gli aiuti di Stato previsti dal PC saranno concessi in conformità delle condizioni previste dal Regolamento n. 1407/2013 “de minimis” e/o Regolamento n. 651/2014 “di esenzione”, nonché alle rispettive decisioni da autorizzare (nel caso di aiuti notificati) e, comunque in ogni caso, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia di aiuti di Stato al momento della concessione.

Per quanto non modificato nei riferimenti normativi del Programma IFM, il 14 Giugno 2017 è stato pubblicato sulla GUUE il Regolamento (UE) 1084/2017 della Commissione, che modifica il Regolamento (UE) n. 651/2014, di cui sopra, per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale, al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e modifica il regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili.

Rispetto al Reg. (UE) n.651/2014, il regolamento di modifica riguarda l'estensione del campo di applicazione agli investimenti nelle infrastrutture portuali ed aeroportuali.

Definizione di aiuto

Come visto in precedenza, in generale per aiuto di Stato si intende qualsiasi tipo di aiuto (a prescindere dalla sua forma) concesso a talune imprese (attori che svolgono attività economiche) dalle autorità pubbliche nazionali.

In ragione della loro capacità di falsare la concorrenza e di incidere sugli scambi commerciali, gli aiuti di questo tipo non sono compatibili con il mercato interno, salvo deroghe contemplate dai trattati.

Alla luce della necessità di controllare i regimi di aiuti, gli Stati membri hanno l'obbligo di comunicare in tempo utile alla Commissione i progetti destinati a istituire tali aiuti, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Con l'adozione del «regolamento di autorizzazione», il Consiglio ha introdotto la possibilità per la Commissione di definire esenzioni (attraverso l'adozione di regolamenti di esenzione per categoria in materia di aiuti di Stato) e di stabilire così la compatibilità di alcune categorie specifiche di aiuti di Stato con il mercato interno e la loro esenzione dall'obbligo di notifica preventiva.

Una di queste esenzioni prevede che talune forme di aiuto possono essere considerate compatibili con il mercato interno in certe regioni: si tratta degli aiuti a finalità regionale, intesi a sostenere lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro.

Il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato («regolamento generale di esenzione per categoria» RGEC). Il regolamento generale di esenzione per categoria è stato modificato dal regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017, per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche.

Le norme stabilite negli «orientamenti» della Commissione³⁷ costituiscono la base per l'elaborazione, da parte degli Stati membri, di carte degli aiuti a finalità regionale attraverso cui vengono individuati: 1) i settori in cui le imprese possono ricevere aiuti di Stato a finalità regionale e (2) l'intensità dell'aiuto.

In linea di principio, gli orientamenti si applicano a tutti i settori di attività economica.

Sono tuttavia esclusi dall'ambito di applicazione degli orientamenti i settori in cui gli aiuti sono soggetti a strumenti giuridici ad hoc e/o ad altri orientamenti in materia di aiuti di Stato: pesca e acquacoltura, agricoltura (con determinate eccezioni), aeroporti, energia e trasporti.

³⁷ Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020 (2013/C 209/01) detti comunemente «gli orientamenti» sono stati adottati dalla Commissione il 19 giugno 2013 e sono entrati in vigore il 1 luglio 2014.

I progetti finanziati dalla politica di coesione (a titolo dei Fondi strutturali e d'investimento europei) devono essere conformi al diritto dell'Unione e nazionale. Spetta agli Stati membri garantire che i propri regimi di aiuti rispettino la legislazione in materia di aiuti di Stato, incluse le norme relative agli aiuti di Stato a finalità regionale, nonché valutare, a tale riguardo, gli interventi previsti nel quadro dei loro programmi (operativi) e ottemperare a possibili obblighi di notifica. Il processo di programmazione strategica previsto dalla politica di coesione e l'analisi degli aiuti a norma delle disposizioni in materia di aiuti di Stato rimangono distinti, ma in taluni casi è possibile ricorrere all'analisi su cui si basano gli interventi della politica di coesione per giustificare gli aiuti di Stato.

Il quadro legislativo generale³⁸ include espliciti riferimenti alle norme in materia di aiuti di Stato, in particolare per quanto concerne gli strumenti finanziari, le operazioni che generano entrate, i partenariati pubblico-privato, la stabilità delle operazioni, ecc. Inoltre, nell'ottica di agevolare l'efficace applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte degli Stati membri, l'erogazione dei finanziamenti è subordinata al rispetto di alcuni obblighi (condizionalità ex ante), tra cui la presenza negli Stati membri di dispositivi finalizzati alla formazione del personale e al rafforzamento delle capacità amministrative in questo ambito.

L'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato rappresenta uno dei settori a rischio nell'attuazione della politica di coesione ed è spesso alla base degli errori individuati dai revisori.

Base giuridica

- Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)
- Regolamento (UE) 1084/2017 della Commissione del 14 Giugno 2017 che modifica il Regolamento (UE) n. 651/2014
- Regolamento (UE) n. 651/2014 “di esenzione” e s.m.i.
- Regolamento (UE) n. 1407/2013 “de minimis”
- Comunicazione della commissione C (2004/C 13/03) - Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi, che sostituisce gli Orientamenti del 1997
- Regolamento (UE) n. 2017/352 del 15 Febbraio 2017 che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti.

Analisi della base giuridica

L'Articolo 107 (ex articolo 87 del TCE) del Trattato dell'Unione Europea si esprime relativamente al tema della compatibilità e ammissibilità di aiuti erogati dagli Stati alle imprese.

Questi, salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

³⁸ Regolamento (UE) n. 1303/2013, del 17 dicembre 2013.

Analizzando singolarmente ciascun ambito di compatibilità per verificare la compatibilità del servizio di pilotaggio previsto dal progetto SICOMAR Plus si arriva alla conclusione che tale attività non rientra fra quelle dichiarate compatibili con il mercato interno e quindi soggetta alla normativa sugli Aiuti di Stato, ai sensi del TFUE.

Infatti ecco l'elenco degli aiuti compatibili, fra i quali non si riscontra un'analogia con il servizio di pilotaggio SICOMAR Plus (per favorire la lettura si riportano solo definizioni sintetiche):

- a) *gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori;*
- b) *gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali;*

Un ulteriore elenco enumera gli aiuti che possono considerarsi compatibili con il mercato interno, laddove i primi lo erano con certezza. L'unico elemento che potrebbe costituire una base di validità per ammettere il servizio di pilotaggio SICOMAR Plus quale attività compatibile con il mercato interno è il capoverso:

- c) *gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.*

Come vedremo in seguito questa definizione generica mirante a favorire lo sviluppo di talune attività non può essere utilizzata perché limitata dalle norme contenute nella Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01).

*L'Art 107 del TFUE trova la sua specificazione nel **REGOLAMENTO (UE) 1084/2017 della Commissione** del 14 giugno 2017 che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e modifica il regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili.*

L'Articolo 3 Condizioni per l'esenzione è rimasto immutato dal precedente Regolamento n. 651/2014 e stabilisce come i regimi di aiuti, gli aiuti individuali concessi nell'ambito di regimi di aiuti e gli aiuti ad hoc sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, del trattato e sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato **purché soddisfino tutte le condizioni di cui al capo I, nonché le condizioni specifiche per la pertinente categoria di aiuto di cui al capo III del detto regolamento.**

Considerate le condizioni generali del Capo I come le norme di carattere generale che riprendono nella sostanza ampliando e specificando i termini, quanto previsto dall'Art. 107 del TFUE, merita considerare fra le disposizioni del richiamato CAPO III (Disposizioni specifiche per le diverse categorie di aiuti) quella più pertinente al caso SICOMAR Plus, contenuta nella sezione "Aiuti a finalità regionale" ovvero le disposizioni che consentono alle imprese di andare oltre le norme

dell'Unione in materia di tutela ambientale o di innalzare il livello di tutela ambientale in assenza di tali norme.

L'articolo determina la natura di Aiuto di Stato e definisce le modalità con cui l'intervento pubblico è ammissibile. Naturalmente gli aiuti di Stato devono soddisfare determinati criteri ed essere autorizzati dalla Commissione Europea. Quindi, il controllo degli aiuti di Stato in materia di tutela ambientale mira a garantire che gli aiuti di Stato producano un livello di tutela dell'ambiente più elevato di quanto possibile in assenza degli aiuti e garantire che gli effetti positivi siano superiori agli effetti negativi a livello di distorsione della concorrenza.

La Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01) precisa i diversi elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato: la sussistenza di un'impresa, l'imputabilità della misura allo Stato, il suo finanziamento tramite risorse statali, il conferimento di un vantaggio, la selettività della misura e i suoi effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.

Poiché la nozione di aiuto di Stato è un concetto giuridico oggettivo definito direttamente dal trattato (1), la comunicazione precisa in che modo la Commissione intende l'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, in base all'interpretazione della Corte di giustizia e del Tribunale, gli organi giurisdizionali dell'Unione.

Il cardine del ragionamento della Comunicazione è basato sul concetto di applicazione della legislazione sugli aiuti alle imprese. *Le norme in materia di aiuti di Stato si applicano solo se il beneficiario di una misura è «un'impresa».* (Comunicazione della Commissione 2016/C-262/01).

Bisogna quindi precisare la definizione di «impresa». Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi ente che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento³⁹. La qualificazione di un determinato ente come impresa dipende pertanto interamente dalla natura delle sue attività.⁴⁰

Le conseguenze di questa definizione sono :

- l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato non dipende dal fatto che l'ente venga costituito per conseguire degli utili. L'applicazione della legislazione in materia di aiuti di stato non dipende dal fatto che l'organismo sia costituito per finalità lucrative ; perciò anche un'associazione senza scopo di lucro, se fornisce dei servizi, è considerata come impresa e dunque soggetta a questa legislazione.
- Lo stato giuridico dell'ente in questione ai sensi del diritto nazionale è ininfluente: *«un ente che in base alla normativa nazionale sia qualificato come associazione o società sportiva può tuttavia essere considerato un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del*

39 Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, Pavlov e altri, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 74; sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 107.

40 Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01)

trattato. Le stesse considerazioni valgono per gli enti facenti formalmente parte della pubblica amministrazione. L'unico criterio pertinente è l'esercizio di un'attività economica.»

- Un ente viene qualificato come impresa sempre in relazione a un'attività specifica. Un ente che svolga sia attività economiche sia attività non economiche è considerato come un'impresa solo per quanto riguarda le prime.

È quindi un punto fermo che quando viene esercitata un'attività economica, indipendentemente dalla natura giuridica dell'operatore, anche se si trattasse dell'amministrazione pubblica, l'impresa che fornisce un servizio è sottoposta alla legislazione sugli aiuti di stato.

Impatto sulla concorrenza

Ci resta da affrontare un altro pilastro del problema connesso all'applicabilità o meno della legislazione in materia di aiuti di stato : il possibile impatto sul commercio e sulla concorrenza.

Gli aiuti pubblici alle imprese costituiscono aiuti di stato sulla base dell'articolo 107, par. 1 del Trattato unicamente se «favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza» e unicamente «nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri».

Sono due diversi elementi, entrambi costituenti la nozione di aiuti. Praticamente questi criteri sono spesso trattati insieme nella valutazione degli aiuti di stato, perché a livello legislativo sono connessi indissolubilmente.

Si ritiene che una misura concessa da uno stato falsi i minacci di falsare la concorrenza quando migliora la posizione competitiva del beneficiario rispetto ad altre imprese concorrenti. Dal punto di vista pratico, si ha una distorsione della concorrenza secondo l'articolo 107 quando uno stato concede un vantaggio finanziario «in qualunque forma» a un'impresa in un settore liberalizzato, nel quale esiste o potrebbe esistere una situazione di concorrenza.

La potenziale distorsione della concorrenza è esclusa se si presentano cumulativamente le seguenti condizioni :

- a) il servizio è soggetto a un monopolio legale (stabilito in conformità al diritto europeo) ;
- b) il monopolio legale non solo deve escludere la concorrenza sul mercato, ma anche la concorrenza per il mercato, cioè la concorrenza dovuta alla posizione di fornitore esclusivo del servizio in questione ;
- c) il servizio non deve essere in concorrenza con altri servizi ;
- d) se il fornitore del servizio opera su un altro mercato (geografico o di prodotto) aperto alla concorrenza, deve essere esclusa la possibilità di una sovvenzione trasversale, cioè che i fondi pubblici assegnati per il servizio assoggettato a monopolio legale possano essere utilizzati a vantaggio di altre attività.

Il sostegno pubblico rischia di falsare la concorrenza anche se non aiuta l'impresa beneficiaria ad espandersi e a conquistare altre porzioni di mercato.

È sufficiente che l'aiuto permetta all'impresa di mantenere una posizione concorrenziale più forte di quella che avrebbe avuto senza l'aiuto. In questo contesto, perché si possa ritenere che l'aiuto falsi la concorrenza, è sufficiente che offra un vantaggio al beneficiario diminuendo i costi che avrebbe dovuto sostenere altrimenti nel quadro delle sua attività normali.

La definizione di aiuti di stato non implica che la distorsione della concorrenza o l'effetto sugli scambi sia percettibile o sostanziale. L'entità relativamente piccola di un aiuto o le dimensioni modeste dell'impresa non escludono, in sé, l'eventualità che l'aiuto falsi o minacci d falsare la concorrenza.

Regolamenti o Comunicazioni che non hanno influenza sul servizio di pilotaggio incluso nel progetto Sicomar Plus.

1) Il Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017 (...) fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, non è applicabile al caso SICOMAR Plus.

“i servizi di pilotaggio effettuati in alto mare non hanno un impatto diretto sull'efficienza dei porti, in quanto non sono utilizzati per le manovre di ingresso e uscita dai porti e, pertanto, non sono inclusi nel regolamento”

Il regolamento non si applica a tutti i porti che fanno parte della rete transeuropea di trasporti TEN-T, elencati nell'Allegato II del Regolamento (UE) n. 1315/2013, ma non ai porti collegati alle Bocche di Bonifacio. Inoltre il servizio di pilotaggi svolto in alto mare non ha impatto diretto sull'efficacia dei porti, poiché non viene utilizzato per le manovre d'ingresso e uscita dal porto, e per questo non è stato incluso nel regolamento.

2) La Comunicazione della commissione - Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi (2004/C 13/03) non si applica. Questa Comunicazione sostituisce gli orientamenti del 1997, mirando a fissare i parametri secondo i quali - nel rispetto delle norme e procedure comunitarie in materia di aiuti di stato - la Commissione approverà gli aiuti di stato nel settore marittimo. In relazione al progetto Sicomar Plus non ci sono rilievi specifici.

Quali sono i limiti da considerare nel piano di attuazione del servizio?

A seguito delle analisi della base normativa, con le conclusioni che ne sono state tratte (piena assoggettabilità di un contributo pubblico (IFM) a un servizio privato, seppur sotto varie forme di sostegno, si deve verificare se il progetto di servizio di pilotaggio SICOMAR rientri o meno nei criteri di assoggettabilità precedentemente individuati. Vediamo quindi nei particolari gli elementi essenziali e di criticità del servizio.

Iniziamo l'analisi dei vari elementi costitutivi del servizio.

Il servizio di pilotaggio è un'impresa?

En premier lieu, il faudra déterminer si le service de pilotage SICOMAR est une entreprise.

Ci riferiamo alla definizione europea di impresa. La nozione di impresa è molto flessibile, comprendendo tutte le entità che si impegnano in un'attività economica indipendentemente dal loro status giuridico o da come vengono finanziate. Può anche essere descritta come un'entità economica che consiste in un'organizzazione unitaria di elementi personali tangibili e immateriali che perseguono un obiettivo economico specifico a lungo termine. Ciò non significa che un'impresa debba essere guidata dal profitto, ma è sufficiente che essa operi in un mercato in cui esista una concorrenza tra le imprese. Si tralascia in questa sede il caso che le attività che consistono nell'esercizio delle autorità pubbliche non sono considerate attività economiche e pertanto le norme sugli aiuti di Stato non si applicheranno a tali attività. Un'opzione che potrebbe essere presa in considerazione dal progetto SICOMAR.

L'ipotesi, che solleviamo più come esercizio teorico che per la sua immediata fattibilità, potrebbe essere quella che vede la gestione del servizio interamente di natura pubblica, quindi con proprietà dei mezzi e degli strumenti, ma anche con la gestione e la remunerazione diretta o indiretta del personale impegnato, quindi comunque afferente e riconducibile all'ente pubblico.

La natura di servizio di pubblica utilità o di servizio a valenza sociale, non sovverte la denominazione di impresa, anzi ci sarebbe da verificare se la forma giuridica adottata dai gestori del servizio di pilotaggio non debba ricondursi a una delle forme giuridiche che esaltano il valore sociale e collettivo del servizio prestato.

Così come il senso associativo fra professionisti, con o senza albo, con o senza autorizzazione all'esercizio dell'attività, non contraddice la determinazione di impresa.

Posizioni contrarie alla tesi sull'applicabilità della norma sugli aiuti

Potrebbero essere sollevate alcune obiezioni circa l'assoggettabilità del servizio alla normativa sugli aiuti. Analizziamole nel dettaglio:

1 - il servizio di pilotaggio non lede la concorrenza, perché gestito dall'unico soggetto che ha le caratteristiche per poterlo eseguire, ovvero l'associazione dei piloti o il singolo pilota.

Questa obiezione non può essere accolta perché, l'unicità del servizio non è determinata dal fatto che quella specifica associazione (o quei piloti) sono coloro che soli possono fare tale lavoro a causa delle specifiche conoscenze tecnico professionali e di esperienza nel tratto di mare.

L'unicità del servizio che può essere invocata per giustificare il fatto che la concorrenza non viene lesa, non si adatta al caso in esame perché in linea di principio qualsiasi soggetto che possa secondo legge svolgere il servizio di pilotaggio, potrebbe legittimamente vantare il diritto di poter competere con la concorrenza al fine di poterlo svolgere.

Nessun criterio di natura geografica (la presenza dei piloti sul posto per esempio) o di natura esperienziale (l'averlo svolto in precedenza) può derogare dall'evidenza che siamo di fronte a una situazione di libera concorrenza fra soggetti diversi.

Tali elementi al limite potrebbero essere fatti valere quali criteri di vantaggio in una gara di selezione dei soggetti attuatori del servizio.

2 - il servizio ha un valore sociale perché mira a prevenire disastri di tipo ambientale e ricadute negative sull'economia locale.

Pur riconoscendo l'assoluta fondatezza di tali obiettivi, ciò non toglie che il solo valore sociale non permette di prescindere dalla norma se non rientra nei fattori di esclusione, che come si è visto si applicano solo al consumatore (TFUE Art. 107, 2,a).

Altresi, si ricorda come, siano invece esclusi dalla norma *gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali* (art. 107 TFUE), quali potrebbero determinarsi a seguito di incidente nelle acque delle Bocche di Bonifacio.

3 – il servizio è un'attività di pubblica utilità

Vero, ma non gestita direttamente dall'Ente pubblico: attualmente il progetto SICOMAR, in seguito un ente con soci e finanziamenti pubblici. Nello specifico lo stipendio dei piloti non è coperto dal progetto o da ente pubblico, il che fa cadere la gestione diretta pubblica e quindi non si può applicare la possibile eccezione determinata dall'essere attività pubblica. Anzi il fatto che le navi in transito paghino per il servizio e che questi ricavi siano da ascrivere ai piloti fa sì che l'ipotetica natura pubblica del servizio, viene a cadere, poiché in questo caso l'attività anche se svolta dallo Stato si configurerebbe come attività soggetta agli aiuti perché lo stato sarebbe considerato come uno dei player del mercato.

4 – la natura dell'aiuto pubblico è limitata a mettere a disposizione mezzi e strumenti per svolgere il servizio

la normativa non distingue il tipo di aiuto erogato anzi recita che l'aiuto si considera tale e *quindi incompatibile con il mercato interno, sotto qualsiasi forma sia stato erogato.*

Quindi la messa a disposizione da parte di SICOMAR all'impresa dei piloti di mezzi di navigazione, di attrezzature o strutture logistiche, costituisce aiuto di Stato.

Conclusioni relative all'analisi dell'assoggettabilità alla normativa degli aiuti di Stato

La normativa sull'aiuto di Stato è generalmente il termine comune per indicare il divieto previsto nel Trattato degli Stati Membri (TFUE) di fornire sovvenzioni alle imprese che minacciano di distorcere la concorrenza nell'Unione Europea. L'esatta definizione degli aiuti di Stato è ricavabile dall'articolo 107, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, versione consolidata, da ultimo modificato dall'articolo 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n.130 ed entrato in vigore l'1 dicembre 2009. Secondo questa disposizione, salvo quanto disposto nei Trattati, qualsiasi aiuto concesso da uno Stato membro o da risorse statali in qualsiasi forma che distorce o minaccia di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o la produzione di determinate merci, sarà, nella misura in cui interessa gli scambi tra stati membri, incompatibile con il mercato interno.

Criteri per definire l'applicabilità della normativa sugli aiuti di Stato a una misura di sostegno:

- imputabilità delle risorse al bilancio pubblico;
- il vantaggio di un'impresa rispetto ai potenziali competitors;
- la selettività, ovvero aiuti mirati a un'impresa o a un gruppo di imprese;
- l'onere della prova.

L'analisi della base giuridica ha identificato alcuni indicatori che la Commissione ritiene decisivi per classificare una misura di sostegno come aiuto di Stato.

Il primo di questi è rappresentato dall'analisi dell'origine delle risorse finanziarie messe in campo.

La misura di sostegno deve essere concessa da uno Stato o quantomeno da risorse statali. Tale aiuto deve provenire dalle risorse economiche dello Stato. Al riguardo, si noti che la nozione di Stato, ha una definizione ampia, comprendendo al suo interno non solo lo Stato di per sé ma anche le Amministrazioni e le Società che hanno stretti legami con esso o svolgono importanti funzioni amministrative. Il focus dell'analisi è mirato a decidere se la risorse economica di origine pubblica abbia o meno un'influenza determinante sull'impresa.

Nel caso SICOMAR Plus è evidente come fornendo con risorse FESR e statali beni e strumenti a un'impresa, l'influenza dello Stato nell'accezione definita sopra, sia rilevante.

A lato di questa considerazione generale, ma a maggior evidenza della tesi che sosteniamo, anche l'eccezione che talvolta si riscontra qualora lo Stato agisca come investitore privato nell'economia di mercato e quindi l'intervento viene considerato come un normale investimento, si noti che è stata più volte messa in discussione, non solo da pronunciamenti del Parlamento UE, ma anche da specifiche azioni di revisione contabile.

Il secondo criterio è costituito dal vantaggio che l'aiuto deve arrecare. L'art. 107, par.1, del TFUE parla espressamente di imprese favorite: ovvero il beneficiario dell'aiuto manifesta una condizione generale migliore, rispetto alla situazione pregressa, dopo averlo ricevuto, in modo tale da sancire di fatto di aver ricevuto un vantaggio concreto. Questa norma va intesa anche nel caso in cui lo Stato, (le risorse pubbliche) non faccia valere un credito o non riscuota una tassa nei confronti di una specifica azienda, a dispetto di tutte le altre.

Ricordando che ai sensi dell'Art 101 del TFUE il vantaggio è determinato da un sostegno "sotto qualsiasi forma" elargito, si deduce che la fornitura di beni (imbarcazione) e strumenti logistici all'Associazione dei Piloti rientri in tale fattispecie.

Ancor più stringente ci sembra il terzo criterio, quello della selettività. L'art. 107, par.1 del TFUE, vieta espressamente gli aiuti di Stato qualora favoriscano determinate imprese o la produzione di determinati beni. Ciò significa che è vietata la misura mirata a un'impresa o a gruppi di imprese specifici.

Ultimo ma non meno importante, l'onere della prova è a carico dei Beneficiari. In caso di comportamento che possa rilevare un' inadempienza della normativa sugli aiuti di Stato le autorità dell'Unione si riservano di fare una valutazione sull'erogazione delle misure di sostegno. Il beneficiario finale e/o lo Stato stesso, dovranno assumere l'onere della prova per dimostrare che la misura in questione non distorce o minaccia di falsare la concorrenza. La discussione circa la fondatezza o meno di tali condizioni è sempre basata su criteri oggettivi, di modo che l'intenzione che muove l'intervento dello Stato finisce per svolgere un ruolo secondario.

Dalla precedente analisi risulta come un aiuto, sotto qualsiasi forma dato a un'impresa, nella fattispecie un'associazione di piloti, anche nella forma di concessione d'uso di beni e strumenti, rappresenti un vantaggio concesso a tale impresa, nei confronti della libera concorrenza che potrebbe essere esercitata sullo stesso ambito di mercato da analoga impresa.

L'analisi delle possibili eccezioni, eventualmente presenti nella base giuridica presa in esame, non mostrano degli elementi di tale forza da poter sostenere con tranquillità di diritto la non assoggettabilità alla normativa sugli aiuti di Stato.

Pertanto si conclude come una procedura che preveda che il progetto SICOMAR assegni all'Associazione Piloti la gestione di un servizio (a pagamento) fornendo a tale impresa un sostegno basato sulla concessione di beni e strumenti (imbarcazioni e logistica di supporto) risulta assoggettata alla normativa sugli Aiuti di Stato ai sensi del Art. 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, del Regolamento (UE) 1084/2017 che modifica il Regolamento (UE) n. 651/2014 non rilevando la natura di importo minimo ai sensi del Regolamento (UE) n. 1407/2013 "de minimis".

Come confermato da quanto esposto nella Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato (2016/C 262/01) e nella Comunicazione della commissione C (2004/C 13/03) - Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi, non rilevando quanto enunciato nel Regolamento (UE) n. 352/2017 che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti.

Condizioni finanziarie per l'utilizzo del FESR per il servizio di pilotaggio in SICOMAR Plus

Esaminiamo ora le diverse ipotesi di gestione per l'intervento previsto dal progetto SICOMAR Plus, in relazione al servizio di pilotaggio d'altura per le navi in transito nello stretto di Bonifacio.

Come osservato, l'intervento consiste nel mettere a disposizione dei piloti - da parte del progetto SICOMAR Plus - le condizioni minime per permettere loro di eseguire il servizio durante la fase di dimostrazione e prova.

L'azione di «test» prevista dal progetto è compiuta dall'erogazione del servizio di pilotaggio d'altura che guiderà le navi che attraversano lo Stretto.

Prima di analizzare le diverse ipotesi di gestione del servizio, è utile definire quali sono i fattori in gioco e raggrupparli secondo le tipologie di costi e di attività.

Definiamo nel seguito :

- con SICOMAR Plus il soggetto giuridico partner del progetto omonimo, che grazie alla disponibilità di risorse economiche provenienti dal progetto, gestisce l'operazione di attivazione del pilotaggio assistito, con obblighi e impegni di pagamenti specifici ;
- con Pilota d'altura il soggetto (anche in forma associata) che svolgerà il servizio di pilotaggio sulle navi che attraversano lo Stretto ;
- con risorse umane e mezzi materiali, i fabbisogni logistici di strumenti e di personale (pilotina, conduttore della pilotina, motorista, locali adeguati per il personale in servizio) necessari per l'esecuzione del servizio.

Analizziamo ora le differenti ipotesi di gestione dell'azione di dimostrazione e prova («test» nella convenzione di progetto).

Ipotesi (A) ai Piloti d'altura vengono messe a disposizione le risorse umane e i mezzi materiali

SICOMAR Plus è proprietario (anche in forma di locazione di beni o di disponibilità di proprio personale) delle risorse umane e dei mezzi materiali.

SICOMAR Plus mette a disposizione dei Piloti d'altura le risorse umane e i mezzi materiali per svolgere il servizio.

I Piloti d'altura eseguono il servizio di pilotaggio delle navi in transito e vengono pagati direttamente dalla compagnia di navigazione, proprietaria della nave.

Analisi dell'ipotesi (A)

1 - Si presenta come aiuto di stato a un operatore economico, e di conseguenza :

1.1 - avvio della procedura di comunicazione della concessione di aiuti di stato ;

1.2 - rivalutazione delle somme del progetto da utilizzare per l'attività «test» (riduzione in percentuale determinata dal calcolo dell'intensità dell'aiuto all'operatore economico).

2. Le entrate percepite per la prestazione del servizio dei piloti - cioè il pagamento da parte delle navi in transito per il servizio di pilotaggio, diventano un'entrata del progetto SICOMAR Plus, e di conseguenza vengono detratte dal finanziamento.

Valutazione complessiva dell'ipotesi (A)

È da evitare perché l'assoggettamento alla norma sugli aiuti di stato comprometterebbe l'operatività del progetto, esponendolo per altro a procedure complementari e a una rivalutazione dei costi.

Ipotesi (A) - Approfondimento

Si potrebbe pensare di attribuire la gestione dell'attività «test» a un partner specifico del progetto, un'amministrazione pubblica o un altro che possa affrontare agevolmente il processo gestionale.

In realtà questa soluzione non è praticabile perché le norme sugli aiuti di stato non sarebbero in ogni caso eliminate, ma semplicemente eluse in maniera artificiosa, visto che il denaro utilizzato dal

progetto è comunque denaro pubblico, nazionale o europeo, e dunque questo ipotetico soggetto opererebbe in ogni caso come amministrazione pubblica a tutti gli effetti.

Ipotesi (B) – Gestione dell’attività attraverso l’acquisizione di un servizio di pilotaggio d’altura

SICOMAR Plus è proprietario (anche in forma di locazione di beni o di disponibilità di proprio personale) delle risorse umane e dei mezzi materiali, come nell’ipotesi (A).

Non cede la sua proprietà.

Aggiudica il servizio di pilotaggio attraverso una procedura di acquisto con evidenza pubblica.

SICOMAR Plus paga il servizio ai Piloti d’altura.

Gestisce in proprio il servizio di pilotaggio delle navi che attraversano lo Stretto.

Offre gratuitamente il servizio alle navi in transito.

Analisi dell’ipotesi (B)

1. - Procedura non assoggettata alla normativa sugli aiuti di stato, perché si tratta di «acquisto» e non di «sovvenzione».
2. - Realizza compiutamente l’obiettivo di «test» (prova) del servizio come previsto dalla convenzione di progetto.
3. - Promuove il servizio (dimostrazione) facendo sparire uno dei motivi (anche se sicuramente non il solo) che ne ostacolano l’impiego.

Ipotesi (B.1) - Le navi in transito pagano pagano il servizio di pilotaggio

Il servizio viene fatto pagare. Questa soluzione non conviene perché in ogni caso genera delle entrate al progetto SICOMAR Plus. L’Autorità di Gestione IFM richiederebbe (dovrà richiedere) la riduzione del finanziamento assegnato a SICOMAR Plus in misura uguale alla somma incassata dal servizio di pilotaggio d’altura.

Ipotesi (B.2) - Assegnazione del servizio a Bonifacio Strait Pilots

Il servizio potrebbe essere attribuito all’associazione dei piloti, dopo aver fatto un’esplorazione di mercato dei soggetti disponibili che possiedano tutte le autorizzazioni necessarie (da parte delle amministrazioni e organismi che ne hanno competenza) per svolgere questo servizio. La procedura potrebbe essere semplificata se il valore del servizio fornito è inferiore a 40.000 euro.

Questa ipotesi è possibile, e permetterebbe di garantire almeno dieci transiti assistiti da pilotaggio (che rappresenterebbe un incremento importante rispetto alla storia e ai trend recenti).

Valutazione complessiva dell’ipotesi (B)

Questa ipotesi di gestione è praticabile, non ricade nella normativa degli aiuti di stato, e potrebbe essere realizzata anche molto rapidamente. Anche la procedura di gestione e reporting sarebbe abbastanza semplice.

Considerazioni finali

Viste le analisi fatte sopra delle norme applicabili e la valutazione delle differenti ipotesi di gestione dell'attività di prova e dimostrazione («test»), la soluzione previste nell'ipotesi (B) risponde correttamente agli obiettivi di progetto, e in più è anche la più veloce e meno costosa in termini di procedura di attuazione e di rendicontazione.

Inoltre è assolutamente sicura dal punto di vista della gestione della norma sugli aiuti di stato.

Conti economici del servizio

Il conto economico del servizio deve considerare le due fasi: l'ipotesi di gestione dell'attività di «test» del pilotaggio d'altura, e l'ipotesi di gestione del servizio regolare.

Innanzitutto serve un piano delle attività.

Piano delle attività per la messa in opera del servizio

L'ipotesi di lavoro è l'ipotesi (B), i cui elementi chiave sono :

- acquisizione « dal mercato » di un servizio di pilotaggio d'altura da parte di OTC (per conto del progetto SICOMAR Plus), in due lotti:
 - i servizi di supporto che mettono a disposizione le risorse umane e i mezzi materiali per permettere lo svolgimento del servizio di pilotaggio d'altura;
 - gli interventi dei Piloti d'altura.
- il servizio di pilotaggio d'altura viene messo a disposizione a titolo gratuito per 18 mesi, e include almeno 10 interventi di pilotaggio (secondo il principio «primo arrivato, primo servito», fino ad esaurimento del budget allocato) ;
- i servizi di supporto sono acquisiti attraverso una procedura di evidenza pubblica sotto soglia (importo di gare inferiore a 221,000 EUR)⁴¹ ;
- i servizi dei Piloti sono acquisi con un procedimento di messa in concorrenza (o attribuzione diretta) dopo un invito a manifestare interesse.

La tabella di marcia plausibile per l'ipotesi (B) è la seguente :

	2019									2020									2021										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5
Décision de démarche	1																												
Rédaction des CdC et appel à Mdl	2	2																											
Publication de l'avis de marché services de soutien	3	3	3																										
Enquête de marché service de pilotes hauturiers	4	4	4																										
Évaluation des offres pour les services de soutien					5																								
Évaluation manifestations d'intérêt pour les services de pilote					6																								
Conclusion du contrat pour les services de soutien					7																								
Conclusion du contrat pour les services de pilote					8																								
Disponibilité des services de soutiens									9	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9
Exercice du service de pilotage - phase test-démonstration									10	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
Préparation de mise en place du service régulier																				11	x	x	x	x	x	x	x	x	11
Fin de la phase test-démo et lancement du service régulier																													12

Illustration 11: Feuille de route (planification « au plus tard »)

41 Règlement délégué (UE) 2017/2365 de la Commission du 18 décembre 2017 modifiant la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les seuils d'application pour les procédures de passation des marchés (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.). C/2017/7689. OJ L 337, 19.12.2017, p. 19–20. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2017/2365/oj

- (1) Décision de demarche - decisione di attivazione della procedura da parte dell'OTC (eventualmente dopo la presa d'atto del parere del COmitato di Pilotaggio del progetto SICOMAR Plus).
- (2) Rédaction du Cahier de Charge et appel à MdI - Redazione del capitolato di gara e preparazione del procedimento per l'invito a presentare offerte per i servizi di supporto. L'oggetto del contratto include tutto quanto necessario perché un Pilota possa svolgere con continuità e tempestività il servizio di pilotaggio d'altura su richiesta. L'importo di gara sarà inferiore a 221 000 EUR.
- (3) Publication de l'avis de marchés - Pubblicazione dell'avviso. Il tempo minimo tra la data di pubblicazione e la scadenza per il ricevimento delle offerte è di 60gg.
- (4) Publication de l'appel à manifestation d'intérêt - Pubblicazione dell'invito a manifestare interesse per i servizi di pilotaggio d'altura. L'intervallo minimo tra la pubblicazione dell'avviso e la scadenza per il ricevimento delle manifestazioni d'interesse è di 35 giorni.
- (5) Évaluation des offres reçues e attribution du marché. Esame delle offerte e assegnazione del contratto per i servizi di supporto.
- (6) Évaluation des manifestations d'interet. In funzione delle manifestazioni d'interesse ricevute, OTC deciderà il tipo di procedura da adottare : se avviare una procedura di messa in concorrenza o passare direttamente all'attribuzione del contratto di servizio di pilotaggio.
- (7) Conclusion du contrat pour les services de soutiens - Stipula del contratto per i servizi di sostegno (essendo sotto soglia non c'è obbligo del periodo di *stand-still*).
- (8) Conclusion du contrat pour les services des Pilotes. - Stipula del contratto con i Piloti d'altura.
- (9) Mise en place des service de soutiens - Svolgimento dei servizi di supporto.
- (10) Phase test-démonstration du service de pilotage gratuit - Fase di test e dimostrazione del servizio di pilotaggio gratuito.
- (11) Préparation pour la mise en place d'un service régulier - Preparazione per la realizzazione del servizio regolare permanente.
- (12) Fin de la phase phase test-démonstration et lancement du service régulier - Fine della fase di test e dimostrazione e lancio del servizio regolare.

Ipotesi di gestione

Fase di test (prova e dimostrazione)

Nella fase di test - ipotesi (B) - OTC acquisterà :

1. i servizi di supporto per un periodo di 18 mesi, cioè la disponibilità a chiamata di una pilotina per condurre il Pilota dalla stazione all'imbarcazione e rientrare (in tempi di servizio definiti, per assicurare il livello di servizio prestabilito).
Il costo sarà inferiore a 221 000 EUR (oltre IVA).

2. Un « carnet » di servizi di pilotaggio alle tariffe correnti (almeno 10 passaggi).
Questo servizio avrà un costo inferiore a 40 000 EUR (oltre IVA).

Per la fase di test-dimostrazione, il budget previsionale totale sarà perciò inferiore a 261,000 EUR (oltre IVA), senza possibilità di estensione del contratto.

Fase di messa a regime di un servizio regolare di pilotaggio d'altura

Dal punto di vista operativo il servizio di pilotaggio d'altura per lo stretto di Bonifacio avrà bisogno di una infrastruttura di servizio comparabile a quelle messa in opera per la fase di test-dimostrazione, ma di carattere stabile, con disponibilità esclusiva dei mezzi : ciò porta il budget previsionale annuale intorno a 330-350 000€, oltre al rimborso dei piloti, proporzionale ai servizi effettuati.

Con fissi di questa dimensione sarebbero necessarie entrate (dal pagamento dei servizi) per almeno 70 000€ mensili, che equivalgono mediamente a 20 servizi di pilotaggio a una tariffa media di 3500€.

Il servizio regolare permanente basato sugli incassi dei servizi si dovrà confrontare con il problema di avere entrate sufficienti ad assicurare la sostenibilità del servizio.

L'esperienza dello stretto di Torres ha mostrato che se il pilotaggio non è obbligatorio la domanda diminuisce rapidamente (dal 70% di imbarchi di piloti nel 1995 al 32% nel 2001)⁴². La stessa cosa è peraltro già accaduta nello stretto di Bonifacio. Se ne può concludere che la domanda non aumenterà semplicemente perché il servizio è disponibile.

Budget prévisionnel	mensuel	TOTAL (annuel)
PRODUITS D'EXPLOITATION		
Recettes pour pilotage (20xmoisx3500€)	70,000.00	840,000.00
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	70,000.00	840,000.00
CHARGES D'EXPLOITATION		
Location vedette de pilotage	12,000.00	144,000.00
Achats consommés (matières, gasoil)	5,000.00	60,000.00
Loyer siège	2,000.00	24,000.00
Entretien, réparations matériel	1,500.00	18,000.00
Remboursement des pilotes	42,000.00	504,000.00
Salaires marin et motoriste	5,000.00	60,000.00
Charges sociales salariés	2,000.00	24,000.00
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	69,500.00#	834,000.00
RESULTAT D'EXPLOITATION	500.00	6,000.00

Fig. 12: Budget previsionale (vicino al pareggio)

Le conseguenze sulla sostenibilità del servizio in assenza di sostegno pubblico o senza il regime di pilotaggio obbligatorio sono evidenti.

Il contesto è sfavorevole, e la sostenibilità economica in condizioni di «libero mercato» incerte.

Le possibilità plausibili sono :

42 Guinea, IMO document LEG 89/15 (24 August 2004), para. 6.19 J. Roberts, Marine Environment Protection and Biodiversity Conservation – The Application and Future Development of the IMO's Particularly Sensitive Sea Area Concept, Berlin: Springer, 2007, p. 156.

- il sostegno finanziario permanente degli stati costieri Francia e Italia, plausibilmente sotto forma di una concessione di servizi di interesse generale ;
- il sostegno finanziario temporaneo degli stati costieri Francia e Italia, in attesa che il pilotaggio diventi obbligatorio, parallelamente a un'azione comune per condurre a termine un processo accelerato che renda obbligatorio il pilotaggio.

È del tutto evidente che dalla fine della fase di test-dimostrazione e fino a quando non diventi obbligatorio, il servizio di pilotaggio non potrà sostenersi economicamente solo con le proprie entrate.

Ci sarà perciò bisogno del sostegno pubblico per assicurare la continuazione del servizio, che, in quanto servizio di interesse generale, potrà essere reso disponibile nelle forme previste dalla norma comunitaria e dei due Stati (delega di servizio pubblico).

Se il servizio sia soggetto a obblighi di liberalizzazione, o se la condizione attuale di «monopolio» sia compatibile, oggi e in prospettiva, sarà una questione da esaminare al momento dell'attuazione, perché potrebbe dipendere dall'evoluzione normativa e dalla situazione specifica.

Se il servizio diventerà obbligatorio, in ogni caso sarà soggetto all'obbligo di liberalizzazione.

Occorre anche tener conto dell'eventualità che il transito delle imbarcazioni per le quali vale oggi la raccomandazione del pilotaggio, venga vietata. Questo scenario, certamente favorevole dal punto di vista ambientale, renderebbe il servizio di pilotaggio d'altura occasionale.

Évolution vers un service GECT ou GEIE

Per la gestione futura del servizio regolare di pilotaggio bisogna distinguere il ruolo dei soggetti aggiudicatori del servizio da quello di coloro che lo effettueranno, perché la forma giuridica più appropriata per la realizzazione di un servizio permanente dipende dal ruolo degli attori pubblici nella gestione.

Il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) è uno strumento di cooperazione che esiste nell'Unione Europea⁴³, studiato anzitutto per la cooperazione tra operatori economici più che tra soggetti pubblici⁴⁴ (anche se possono partecipare al GEIE anche soggetti giuridici di diritto pubblico, a condizione che le loro attività possano essere ritenute di natura economica).

Il GECT per contro è lo strumento ottimale per la cooperazione transfrontaliera tra autorità pubbliche, soprattutto quando c'è già una storia consolidata di collaborazione e ci sono interessi e sfide comuni⁴⁵.

43 Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985 relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE)

44 Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio L'applicazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)

45 Sabine Zillmer et Al. European Grouping of Territorial Cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe. Brussels, © European Parliament, 2015. doi:10.2861/317929

C'è già un buon numero di casi in cui gli stati (membri dell'Unione) hanno fatto ricorso alla forma giuridica europea del GECT per realizzare nuove infrastrutture e servizi transfrontalieri.

Nel caso in questione, la forma del GECT è appropriata per le entità giuridiche di diritto pubblico, cioè dalla parte degli enti aggiudicatori, e il GEIE invece dalla parte degli operatori economici (per esempio i piloti e le loro organizzazioni).

Sarebbe auspicabile di avere un solo soggetto aggiudicatore per il servizio di pilotaggio, a complemento delle azioni congiunte realizzate e in corso di realizzazione da parte delle autorità francesi e italiane. Il soggetto aggiudicatore potrebbe essere una nuova entità, o più semplicemente un'entità esistente che abbia uno statuto compatibile - o ampliabile opportunamente.

Nella zona di interesse delle Bocche di Bonifacio operano già due GECT :

- il GECT PMBB (finalità ambientale di gestione del parco marino) ;
- il GECT Îles (in costituzione, che ha una finalità di continuità territoriale per i trasporti) qui a una finalit  de continuit  territoriale des transports).

Il GECT PMBB   uno degli attori della designazione dello stretto di Bonifacio come PSSA, ma non svolge attivit  connesse ai trasporti.

Il GECT  les per contro   il soggetto che dovrebbe gestire le concessioni / deleghe di servizio pubblico per la continuit  territoriale dei trasporti, e i collegamenti tra Sardegna e Corsica.

GECT  le potrebbe essere un soggetto candidato, ampliando il suo campo di attivit , ma senza sconfinare oltre le finalit  statutarie.

Conclusioni

Il servizio di pilotaggio d'altura pu  essere finanziato, messo in opera ed effettuato temporaneamente dal progetto SICOMAR Plus.

L'OTC dovr  approvvigionarsi sul mercato dei servizi di supporto necessari (e dei servizi dei Piloti) per fornire un servizio di pilotaggio d'altura gratuito per 18 mesi (cio  fino alla fine del progetto SICOMAR Plus). La continuazione e la sostenibilit  del servizio dopo la fine del progetto dipende dal sostegno finanziario pubblico fino a quando il servizio non divenga obbligatorio (o il transito delle navi pericolose non sia vietato).

Il servizio regolare e permanente di pilotaggio potr  essere realizzato, nel rispetto delle norme comunitarie per l'acquisizione di servizi pubblici. La forma giuridica del GECT sarebbe ottimale per un soggetto di cooperazione transfrontaliera delegato dagli Stati a gestire il servizio.

La transizione verso un servizio regolare di pilotaggio dipende dalla volont  degli Stati di mobilitare i mezzi finanziari per assolvere agli obblighi derivanti dagli accordi internazionali (OMI) e di delegare la gestione a un soggetto unico transfrontaliero, per esempio un GECT gi  esistente.

Il partenariato SICOMAR Plus può intervenire per ridurre o eliminare gli ostacoli che impediscono oggi di rendere obbligatorio il pilotaggio - o di vietare il passaggio di certe imbarcazioni - favorendo la creazione di una «piattaforma Bonifacio» finalizzata

- all'elaborazione e attuazione di una strategia coordinata con gli sforzi degli Stati (per esempio ECAMED per la Francia e l'art. 87 del Codice della Navigazione per l'Italia) ;
- a mettere in rete gli stakeholder attivi (Camere di Commercio, WWF, INFRES, ecc.) e i progetti e le iniziative ;
- a sfruttare i corridoi normativi (come l'Art. 43 della CNUDM) e degli strumenti comunitari.

Bibliografia e riferimenti⁴⁶

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993). Conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982.

OMI. Résolution A.982(24). Directives révisées pour l'identification et la désignation des Zones Maritimes Particulièrement Vulnérables. Londres, 6 février 2006.

Décret n° 2018-747 du 24 août 2018 relatif au régime disciplinaire des marins et des pilotes, à la discipline à bord des navires et au régime disciplinaire applicable aux militaires embarqués NOR: TRAT1802941D

Arrêté préfectoral n° 1/93 du 15 février 1993 du Préfet Maritime de la Méditerranée interdisant la circulation dans les Bouches de Bonifacio de navires citernes transportant des hydrocarbures et de navires transportant des substances dangereuses ou toxiques battant pavillon français.

Décret du 26 février 1993 du Ministre de la Marine Marchande italien interdisant la navigation dans les Bouches de Bonifacio des navires battant pavillon italien, pétroliers, transporteurs de gaz ou chimiquiers, ayant à bord une cargaison d'hydrocarbures, de produits chimiques ou d'autres substances dangereuses et nuisibles pour le milieu marin.

Arrêté préfectoral n° 7/93 du 5 mars 1993 du Préfet Maritime de la Méditerranée fixant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral n° 1/93 du 15 février 1993.

Résolution A.766 (18) du 4 novembre 1993 de l'O.M.I. relative à la navigation dans les Bouches de Bonifacio.

Résolution du 19 mai 1998 de l'O.M.I. relative à la circulation des navires dans les Bouches de Bonifacio.

Circulaires de l'O.M.I. SN/Circ. n° 198 et n° 201 du 26 mai 1998 relatives aux « systèmes d'organisation du trafic autres que les dispositifs de séparation » ainsi que les « systèmes de compte-rendu des navires » applicables aux Bouches de Bonifacio (le 1er décembre 1998 à 00h00 U.T.C.).

Arrêté préfectoral n° 84/98 du 3 novembre 1998 du Préfet Maritime de la Méditerranée réglementant la navigation dans les Bouches de Bonifacio en vue de prévenir les pollutions marines accidentelles (et son erratum du 13 janvier 2000).

Protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif aux modalités pratiques d'accès dans les eaux territoriales nationales des moyens navals de la République française et de la République italienne affectés à la surveillance de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio, signé à Rome le 5 février 2001.

⁴⁶ La bibliografia e i riferimenti sono stati lasciati nella lingua di redazione originale, il francese.

Décret n° 2001-332 du 10 avril 2001 portant publication du Protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif aux modalités pratiques d'accès dans les eaux territoriales nationales des moyens navals de la République française et de la République italienne affectés à la surveillance de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio, signé à Rome le 5 février 2001.

MEPC 61 (September 2010) Proposal to establish a PSSA soumise conjointement par la France et l'Italie, adoptée en 2011.

Assemblée de Corse. Deliberation N° 08/117 AC de L'assemblée de Corse approuvant le Plan de Gestion de la Reserve Naturelle des Bouches de Bonifacio, Elaboré par L'office de l'Environnement de la Corse, pour la periode 2007-2011. 10 Juillet 2008

Capitaneria Di Porto La Maddalena: Ordinanza N° 73/2014

COM(2015) 667 final. Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime. 16 décembre 2015

RÈGLEMENT (CEE) N° 2137/85 DU CONSEIL du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE)

DÉCISION DE LA COMMISSION du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. C(2011) 9380

RÈGLEMENT (UE) 2017/352 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports.

RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) 2017/2365 DE LA COMMISSION du 18 décembre 2017 modifiant la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les seuils d'application pour les procédures de passation des marchés

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
L'application du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)

RÈGLEMENT (UE) N o 1303/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n o 1083/2006 du Conseil

Assemblée de corse. 3eme session extraordinaire de 2013 4 et 5 juillet 2013. Mise en place, avant le 1er juillet 2014, du service de pilotage hauturier dans les Bouches de Bonifacio. Motion 2013/E3/020 déposée par M. Dominique Bocchini.

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Déclaratin de Rio, 1992

Rimmer, Peter. "Les détroits de Malacca et de Singapour: États côtiers et États utilisateurs." *Études internationales* 34.2 (2003): 227-253.

Bateman, Sam. "Coastal state regulation of navigation in adjacent waters-the example of the Torres Strait and Great Barrier Reef." (2010): 1.

Motte, Martin. "La mer, entre mondialisation et fragmentation." *Prospective et strategie* 1 (2017): 57-70.

Egede, Edwin. "International Straits, Compulsory Pilotage and the Protection of the Marine Environment." (2010).

Negrut, Vasilica. "The Environmental Liability Referring To Preventing And Remediying The Damage Caused To The Environment." *Contemporary Legal Institutions* 6.1 (2014): 41-46.

M. Rüdiger Wolfrum. *La liberté de navigation: Nouveaux défis*. Tribunal International du Droit de La Mer. 2010

Schachte Jr, William L., and J. Peter A. Bernhardt. "International Straits and Navigational Freedoms." *Va. J. Int'l L.* 33 (1992): 527.

Lemus, Lester Antonio Ortega. "Ana G. López Martín, International Straits: Concept, Classification and Rules of Passage (Heidelberg: Springer), 2010, ISBN 978-3-642-12905-6, hardbound, € 99.95/£ 90.00, pp. xxiii+ 218." *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27.3 (2012): 666-670.

Ndiaye, Tafsir Malick, and Rüdiger Wolfrum, eds. *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes: liber amicorum Judge Thomas A. Mensah*. Brill, 2007.

Anton, Donald K. "3 Making or Breaking the International Law of Transit Passage Meeting Environmental and Safety Challenges in the Torres Strait with Compulsory Pilotage." *Navigating Straits*. Brill Nijhoff, 2014. 47-86.

Decaux, Emmanuel. "Michel Cosnard. Les détroits internationalisés." *Politique étrangère* 52.52 (1987): 752-753.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on the implementation of the EU Maritime Transport Strategy 2009-2018. SWD(2016) 326 final

Van Dyke, Jon M. "Transit passage through international straits." *The Future of Ocean Regime-Building*. Brill Nijhoff, 2009. 175-232.

Laurence Rouil. *ECAMED: a Technical Feasibility Study for the Implementation of an Emission Control Area (ECA) in the Mediterranean Sea synthesis report*. INERIS, 2019

Cristian Rovito. *"Le Bocche di Bonifacio diventano PSSA"*. Diritto all'ambiente, 2011

Mise en œuvre d'un service de pilotage hauturier dans les Bouches de Bunifaziu

Étude des conditions juridiques et financières pour la mise en œuvre d'un service de pilotage hauturier dans les Bouches de Bunifaziu

RAPPORT ÉCONOMIQUE, JURIDIQUE ET STATISTIQUE SUR LE PILOTAGE HAUTURIER

PRODUIT T1.1.2

Vérification des conditions financières et juridiques du pilotage hauturier

Vérsion 1.2 (mars 2019)

[Ref. OTC/SE/JB 217 19/10/201]



Système Transfrontalier pour la sécurité en mer contre les risques de la navigation et pour la sauvegarde de l'environnement marin



Mention légale

Le présent document a été réalisé par Klink Srl pour l'Office des Transportes de la Corse (Ref. OTC/SE/JB 217 19/10/201) dans le cadre des activités du projet « SICOMAR plus - Système Transfrontalier pour la sécurité en mer contre les risques de la navigation et pour la sauvegarde de l'environnement marin » co-financé par le Programme Interreg Italie-France « Maritime ».

Le présent document vise à aider les utilisateurs à clarifier les conditions juridiques et financières pour la mise en œuvre d'un service de pilotage hauturier - projet SICOMAR, et plus remplir les obligations qui leur incombent en vertu des règles et règlements applicables. Nous rappelons toutefois aux utilisateurs que le texte des règlements constitue la seule référence juridique authentique et que les informations contenues dans le présent document n'ont pas valeur d'avis juridique. L'usage des informations demeure sous la seule responsabilité de l'utilisateur.

Klink srl s'est efforcée de veiller dans toute la mesure du possible à l'exactitude des renseignements fournis dans le présent document et ne peut être tenue responsable d'éventuelles erreurs.

Klink srl décline toute responsabilité quant à l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans ce document.

Le document est publié en langue française et italienne.

Toutes les éditions de cet document sont libres de droits d'utilisation et de diffusion, soit imprimé aussi bien que sur support électronique.

Ce document n'est pas conçu pour s'adresser au grand public.

Dénégation.

Le contenu de ce rapport ne reflète pas l'opinion officielle de l'Office des Transports de la Corse. La responsabilité de l'information et des points de vue exprimés dans le rapport relèvent entièrement des auteurs.

Klink Srl

Numéro d'identification fiscale e n. TVA 05516510483
Numéro de gestion : REA n° 552621 CCIAA Firenze
Capitale soc. € 30.000,00
www.klink.it
klink@klink.it
Courrier électronique certifié : klink@pec.klink.it

Adresse du siège social

Via Scipione Ammirato,21
50136 Firenze
ITALIA

Sommaire

Méthodologie et organisation du travail.....	6
L'objet et la finalité de cette étude.....	6
Les objectifs de l'étude.....	7
Le périmètre de l'étude.....	8
Le contexte de la mission.....	10
Le contexte du programme INTERREG Italie-France Maritime.....	10
Le projet SICOMAR Plus.....	11
Le partenariat SICOMAR Plus.....	12
Les Bouches de Bonifacio.....	13
Le Pilotage Hauturier.....	14
Le contexte du point de vue du droit applicable.....	15
Le contexte du droit de la navigation dans le Bouches de Bonifaziu.....	16
Les acteurs clé et les parties prenantes.....	16
Le parties prenantes.....	16
La OMI - Organisation Maritime Internationale.....	17
Les États s'opposant au pilotage obligatoire.....	18
Le Parc Marin des Bouche de Bonifacio - GEC.....	19
La Région Toscane (en tant que Autorité de Gestion du PC Maritime).....	20
Les partenaires du projet SICOMAR Plus.....	20
La Chambre de Commerce de Sassari.....	20
Le GECT Îles.....	20
Les acteurs environnementaux.....	20
Droit de la navigation et mise en place du service de pilotage hauturier dans les Bouches de Bonifacio.....	21
Droit de la mer.....	21
Catégories de détroits, droit de passage, protection du milieu marin, coopération.....	21
Le concept de Zones Maritime Particulièrement Vulnérable - PSSA.....	23
Spécificités relevées dans certains cas.....	24
Détroits de Malacca et Singapour.....	25
Détroits de la mer Baltique : détroits Danois.....	26
Torres Strait : PSSA et pilotage obligatoire.....	28
Le pilotage obligatoire dans le détroit de Torres.....	30
Spécificité des Bouches de Bonifacio.....	32
Dispositions réglementaires et techniques applicables au trafic maritime dans les Bouches de Bonifacio.....	32
Dispositif franco-italien d'aide à la navigation et de surveillance des Bouches de Bonifaziu.....	33
Le service de pilotage aujourd'hui.....	34
Améliorations souhaitables.....	35
Évolutions en cours du droit international.....	35
Évolutions possibles applicables aux Bouches de Bonifacio.....	37
Actions possibles à mener par le partenariat Interreg.....	38
Actions possibles à mener par le partenariat Interreg vers les États italien et français (et vers l'OMI).....	39
Mise en œuvre du pilotage hauturier.....	41

Périmètre du service corso-sarde.....	41
Deux phase différentes : test-démonstration et mise en régime.....	41
Matériel et personnel, localisation.....	42
Durée du test.....	42
Cadre juridique du service.....	43
Aides d'État.....	43
Applicabilité de la législation sur les aides d'État au coût du service de pilotage prévu dans le Projet SICOMAR.....	44
Les aides d'État du Programme IFM 2014/2020.....	44
Définition des aides.....	44
Base juridique.....	46
Analyse de la base juridique.....	46
Impact sur la concurrence.....	48
Règlements ou Communication qui n'ont pas d'influence sur le service de Pilotage inclus dans le projet SICOMAR Plus.....	49
Quelles sont les limites à considérer pour la mise en œuvre du service?.....	50
Le service de pilotage est-il une entreprise?.....	50
Positions contraires à la thèse d'applicabilité de la réglementation sur les aides.....	51
Conclusions de l'analyse de l'assujettissement de la réglementation en matière d'aides d'État..	52
Conditions financières d'utilisation du FEDER par SICOMAR Plus.....	54
Considérations finales.....	56
Compte d'exploitation du service.....	57
Plan des activités pour la mise en place du service.....	57
Hypothèse de gestion.....	58
Phase test-démonstration.....	58
La phase de mise en régime d'un service régulier de pilotage hauturier.....	58
Évolution vers un service GECT ou GEIE.....	60
Conclusions.....	61
Bibliographie et Références.....	62

Avant-propos

Cet étude répond aux demandes clé posée par l'Office des Transportes de Corse - Uffiziu di i trasporti di a Corsica pour le compte du partenariat du projet SICOMAR plus - Système Transfrontalier pour la sécurité en mer contre les risques de la navigation et pour la sauvegarde de l'environnement marin sur les conditions juridiques et financières pour la mise en œuvre d'un service de pilotage hauturier dans les Bouches de Bonifacio.

L'étude interroge plusieurs dimensions, sans jamais perdre de vue les objectifs immédiats de mise en place, la viabilité économique après la fin du soutiens INTERREG, la volonté d'institutionnaliser et de consolider le service à bénéfice des communautés, des gens de mer, de l'environnement, dans la perspective d'influencer les normes internationaux qui concernent les «Bouches».

Cet rapport expose plusieurs pistes de réflexion et d'action qui ont été objet d'investigation,

L'étude est destinée à l'OTC et aux institutions partenaires qui ont en charge la mise en place du service de pilotage hauturier, en leur offrant le cadre de concepts et d'idées pratiques de solution.

Le travail a été conduit en tenant en compte de la richesse d'expérience et de la capacité administrative, politique et opérationnelle des destinataires, les partenaires du projet SICOMAR Plus et donc le langage est parfois technique et certaines passages seulement descriptifs ont été coupés.

S'appuyant sur une approche méthodologique d'un cadre très solide visant à assurer la pleine conformité avec la discipline budgétaire du programme Interreg « Maritime », les accords bilatéraux France-Italie, la loi communautaire et les règlements du droit maritime international.

D'abord, nous nous efforçons d'envisager les missions et le caractères du service de pilotage hauturier dans le « système des Bouches de Bonifacio». Ensuite, nous montrons comment le service envisagé, soumis à un environnement complexe, peut être mis en place pendant le projet SICOMAR Plus en modalité de test et démonstration, et peut devenir capable d'assurer sa pérennité grâce à une stratégie conjointe franco-italienne, enfin nous cherchons à appréhender les options en se basant sur un ensemble de critères et voir comment le pilotage peut se structurer afin de s'épanouir sur un fonctionnement efficace.

Les questions et commentaires éventuels concernant le présent document peuvent être transmis par l'Office des Transportes de la Corse en écrivant à l'adresse suivante: klink@klink.it, en indiquant en objet "SUPPORT - SICOMAR ADESP" et en indiquant la référence du document, le chapitre et/ou la page du document faisant l'objet de votre commentaire.

Méthodologie et organisation du travail

La méthodologie adoptée pour achever le but de l'étude inclut :

- l'analyse des contraintes juridiques qui s'additionnent à l'opérativité du service envisagé, en identifiant l'espace délimité par le droit communautaire pertinent (droit de la concurrence et aides d'État ; types et modalité de dépense admissibles ; autres normes applicables) pour l'utilisation des fonds Interreg/FEDER dans horizon du projet, et d'autres subventions ou interventions publiques après ;
- l'analyse et identification des caractéristiques du service qui pourraient interférer avec les limites posées par l'ensemble des règles, à partir de l'analyse des exigences opérationnelles essentielles pour la mise en place du service de pilotage ;
- la juxtaposition des limitations et des exigences et l'analyse de l'espace opérationnel viable aujourd'hui (horizon du projet SICOMAR Plus) pour envisager les parcours de mise en place du service et pour le maintenir opérationnel ;
- l'analyse du cadre ainsi obtenu, afin d'identifier les facteurs les plus importants et la gamme d'options plausibles pour le futur, et les modalités d'interventions possibles.

Les activités de la mission et les relations avec l'O.T.C. ont été et menées par le groupe chargé du projet coordonnées par le référent, M. Paolo SANTINELLO.

Les tâches principales du travail ont été:

- le cadrage juridique international et du droit de la navigation applicable dans les détroits internationaux ;
- l'étude des améliorations souhaitables du contexte et des actions plausibles pour les obtenir ;
- l'étude des conditions de réalisation du service de pilotage hauturier pendant la période du soutien FEDER-INTERREG au projet SICOMAR Plus et après sa clôture.

L'objet et la finalité de cette étude

La mission s'inscrit dans le cadre du projet européen SICOMAR Plus , dans lequel il est prévu une action pilote menée par l'Office des Transports de la Corse (OTC), conjointement avec le partenariat du projet.

Le projet SICOMAR Plus traite le problème de la sécurité de la navigation et de la qualité de l'environnement marin transfrontalière avec l'objectif de réduire les risques d'accidents de la navigation et leurs conséquences sur la vie humaine, les biens et l'environnement.

Ceci est accompli par la création d'un système coordonné d'outils de gouvernance, des méthodes innovantes de surveillance de haute technologie et nouveaux services de sécurité en mer. SICOMAR Plus est en train d'engager une action de planification stratégique commune qui, en

définissant un plan conjoint de surveillance et d'un plan conjoint pour la sécurité de la navigation et le pilotage, identifie des solutions d'intervention pour la sécurité de la navigation dans les zones maritimes à haut risque dans le domaine de la coopération.

La navigation dans les Bouches de Bonifacio est bien évidemment au cœur du projet.

Il convient de souligner que le « service de pilotage hauturier » tel qu'il est conçu et décrit dans le projet SICOMAR Plus approuvé, constitue un « produit » (T5.4.41).



@Prodotto T4.4.1	servizio pilota per il pilotaggio delle grandi navi nell'area delle Bocche di Bonifacio	Realizzazione di un servizio pilota per l'attraversamento delle grandi navi tramite l'assistenza guidata da parte di piloti e impiegando pilotine dedicate
------------------	---	--

Illustration 1: Le service de pilotage prévu par le projet

Pour être un « produit » (dans le sens des normes applicables dans ce cas) le service doit être réellement disponible. Ceci implique que non seulement les conditions d'ordre général et juridique soient remplies, mais aussi que les dispositifs techniques nécessaires soient en place.

Ce but sera accompli par une version pilote du service (l'action pilote), mis en place par l'OTC, qui sera testé in situ et devrait rapidement devenir entièrement opérationnelle.

L'action pilote consiste à mettre en place un « **test-démonstration** » de pilotage hauturier dans les Bouches de Bonifacio (Produit de projet #T4.4.1).

Le pilotage hauturier est un service d'aide à la navigation pour permettre la traversée du détroit international dans des conditions de sécurité acceptables malgré le trafic dense et les conditions météorologiques souvent défavorables.

Préalablement et afin d'assurer que ce service test soit mis en place d'une façon compatible avec toutes les contraintes provenant des normes juridiques et financières, l'OTC a prévu de vérifier les conditions financières et juridiques pour la réalisation du service mis en place par l'OTC dans son domaine de compétence (Produit de projet #T4.4.1).

Les objectifs de l'étude

L'objectif principal est d'étudier les conditions juridiques et financières qui permettront à l'Office des Transports de la Corse de mettre en œuvre un service de pilotage hauturier dans le détroit international des Bouches de Bonifacio pour une période test en utilisant les fonds FEDER alloués par le projet INTERREG SICOMAR plus .

Les objectifs spécifiques consistent à répondre aux demandes clé :

- Est-ce que les dépenses pour mettre en place un service de pilotage peuvent être acceptées dans le cadre IFM-INTERREG-FEDER ?
- Quels sont les limites à considérer dans le plan de mise en œuvre du service ?
- Quels sont les effets sur la continuation du service et sa durabilité après la fin du projet SICOMAR Plus ?
- Quels seront les obstacles/facilitations à considérer dans la transition du service vers un sujet de type GEIE ou GECT ?
- Du point de vue juridique communautaire :
 - est-ce que le service lui-même est compatible avec les normes sur la concurrence et les aides-d'État ?
 - Quels sont les facteurs à considérer pour mettre en place le service en conformité avec les normes ?
- Du point de vue du cadre juridique international :
 - quels sont les parcours que le projet pourrait explorer ou indiquer, ou même les actions à mettre en place, pour éliminer les obstacles juridiques majeures - tel que ceux qui empêchent aujourd'hui de rendre obligatoire le pilotage ou d'interdire le passage de certaines navires ?

Le périmètre de l'étude

Le périmètre de l'étude est le détroit international des Bouches de Bonifacio, sur lequel s'imposent

- les effets des interactions avec la zone de coopération INTERREG Italie-France Maritime 2014-2020 ;
- les effets du droit international, et les droits et libertés de navigation conférés par le droit international et consacrés dans les instruments internationaux pertinents ;
- les effets des accords de coopération existants sur ce thème entre la France et l'Italie ;
- les interactions avec le Parc Marin des Bouches de Bonifacio .

Dans le contexte du projet SICOMAR Plus, mais plus en général pour la « zone de coopération » entière du Programme Interreg Italie-France « Maritime », les Bouches de Bonifacio représentent le laboratoire le plus complet pour la mise en place d'actions conjointes de co-aménagement de problématiques complexes et solutions innovantes.

Les Bouches de Bonifacio constituent un milieu écologique d'une richesse exceptionnelle, est un détroit fréquemment sujet à conditions météo-marines très difficiles, et en même temps supporte un fort transit maritime à haut risque.

Cette condition est le résultat du régime juridique qui a classifié le Bouches de Bonifacio comme « détroits servant à la navigation internationale » et donc soumis à la règle de liberté de transit sans entrave des navires marchands.

De leur côté depuis 1993 la France et l'Italie ont interdit le passage de ce détroit à certaines classes de navires transportant des produits dangereux battant pavillons français et italien, mais bien sur dans l'impossibilité d'agir sur les navires d'autres nationalités.

L'OMI, Organisation Maritime Internationale a cependant émis une recommandation aux autres États membre « d'interdire ou, du moins, de fortement décourager le transit par les Bouches de Bonifacio des pétroliers en charge et des navires transportant des produit chimiques dangereux ... ».

Après un long travail réalisé conjointement, la France et l'Italie en 1998 ont obtenu près de l'OMI de mettre en place un dispositif franco-italien d'aide à la navigation et de surveillance, avec deux centres de contrôle : le sémaphore de Pertusato côté français et la station de garde côtes de La Maddalena côté italien.

Depuis 2001 un protocole d'accord franco-italien permet aux navires des deux États chargés de la surveillance de la circulation dans le Bouche de Bunifaziu d'intervenir indifféremment dans les eaux territoriales françaises ou italiennes en cas de besoin.

Le travail diplomatique des deux pays a permis d'obtenir en 2011 le classement des Bouche de Bunifaziu comme Zone Maritime Particulièrement Vulnérable (PSSA) et de la prise en compte de la mesure de pilotage hauturier, mis en place à titre expérimental par les pilotes sardes et corses depuis 2014.

Le service, fondé sur une base volontaire, n'a pas pu garantir un niveau suffisant de couverture (par exemple le manque de réponse radio à une demande de service mine la fiabilité du service).

Le projet SICOMAR Plus va renforcer les structures et la coordination de la surveillance, et en même temps il envisage de doter les pilotes d'outils (vedette, sièges, conducteur et motoriste, etc.) pour mettre finalement en place efficacement ce service de pilotage hauturier.

De l'autre côté il faut compléter l'effort pour obtenir que le service soit obligatoire pour les navires d'une certaine dimension, et d'interdire le transit aux navires dangereux.

C'est pour ça que le cadrage de droit de la navigation est important pour accompagner la mise en place et l'évolution future du service de pilotage.

Il faut aussi, et ceci fait partie de l'analyse réalisée, considérer les interférences positives avec les provisions légales communautaires en matière de sécurité et de protection de l'environnement et des ressources naturelles.

Si d'un côté le projet SICOMAR Plus exploitera toute marge d'action permises par le droit international en vigueur, il est aussi envisageable de presser l'OMI - à travers les États - vers l'adoption de normes plus efficaces. Un autre but de l'étude serait de comprendre les intérêts en jeu et les nœuds décisionnels.

Le contexte de la mission

Le contexte du programme INTERREG Italie-France Maritime

Le projet SICOMAR Plus est partiellement financé par le programme de coopération européenne transfrontalier INTERREG VA Italie-France Maritime («IFM» ou «Maritime») ; les règles du programme s'appliquent aux projets financés par le programme, et déterminent l'éligibilité des actions, des dépenses et de leur remboursement.

Le Programme Interreg Italie-France Maritime 2014-2020 est un Programme transfrontalier cofinancé par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) sous l'objectif Coopération Territoriale Européenne (CTE) qui concerne la Corse, la Sardaigne, la Toscane, la Ligurie et deux départements français de la région PACA, les Alpes-Maritimes et le Var.

Le Programme vise à réaliser les objectifs de la Stratégie UE 2020 dans le centre-nord de la Méditerranée, en contribuant à renforcer la coopération transfrontalière entre les régions désignées, pour rendre la zone de coopération compétitive, durable et inclusive dans le panorama européen et méditerranéen.

Le Programme est bilingue : français et italien.

Le Programme prend en compte les problématiques des zones marines, côtières et insulaires, mais s'attache également à valoriser les zones internes et à répondre aux problématiques liées à leur isolement.

Notamment l'Axe 2- Protection et valorisation des ressources naturelles et culturelles et gestion des risques est destiné à améliorer la capacité des institutions publiques à promouvoir, de manière conjointe, la prévention et la gestion de certains risques spécifiques pour la zone et étroitement liés au changement climatique (risque hydrologique, érosion côtière, incendies) et à améliorer la sécurité en mer, qui est un risque spécifique lié à la navigation. Cet axe prévoit également de favoriser la gestion conjointe durable et responsable de l'incalculable patrimoine naturel et culturel de la zone, et notamment d'augmenter la protection des eaux marines face aux risques causés par les activités productives et humaines.

Le Programme se situe dans la continuité du Programme de coopération transfrontalière Italie-France Maritime 2007- 2013, dans le cadre duquel le projet SICOMAR (Système Intégré pour le Contrôle de l'environnement Marin, 2013-2015) a été mis en place.

Pour ce qui concerne les effets des normes communautaires sur le projet SICOMAR Plus et sur la mise en place du pilotage hauturier, on devra donc considérer les règlements pertinents suivant :

- le Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes sur le Fonds Européen de Développement Régional, sur le Fonds Social Européen, sur le Fonds de Cohésion, sur le Fonds européen agricole pour le développement rural et sur le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et dispositions générales sur le Fonds Européen de Développement Régional, sur le Fonds

Social Européen, sur le Fonds de Cohésion et sur le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, notamment en ce qui concerne les articles 115, 116, 117 et Annexe XII;

- le Règlement (UE) n° 821/2014 de la Commission du 28 juillet 2014, portant modalités de mise en œuvre du Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne les modalités détaillées pour le transfert et la gestion des programmes, la communication des informations sur les instruments financiers, les caractéristiques techniques des actions d'information et de communication pour les opérations et le système d'enregistrement et de stockage des données, notamment aux articles 3, 4, 5 et à l'Annexe II ;
- la Décision de la Commission C(2015) 4102 du 11.06.2015 approuvant le Programme de coopération "Interreg V-A Italie-France (Maritime)" par rapport au soutien du Fonds Européen de Développement Régional dans le cadre de l'objectif "Coopération Territoriale Européenne" en Italie et en France.

Le projet SICOMAR Plus

Le projet SICOMAR Plus (Système Transfrontalier pour la sécurité en mer contre les risques de la navigation et pour la sauvegarde de l'environnement marin) relève et complète les enjeux du précédent projet SICOMAR.

Le projet SICOMAR Plus fait face au défi commun de la sécurité de la navigation et de la qualité de l'environnement marin transfrontalier.

L'objectif du projet est de réduire les risques d'accidents de la navigation et leurs conséquences sur la vie humaine, les biens et l'environnement.

Ceci se fait par la création d'un système coordonné d'outils de gouvernance, des méthodes innovantes de surveillance de haute technologie et nouveaux services de sécurité en mer. SICOMAR Plus engage une action de planification stratégique commune qui, en définissant un plan conjoint de surveillance et un plan conjoint pour la sécurité de la navigation et le pilotage, identifie des solutions d'intervention pour la sécurité de la navigation dans les zones maritimes à haut risque.

La zone marine de coopération du projet correspond au Sanctuaire Pelagos, principale Aire Spécialement Protégée d'Importance Méditerranéenne (ASPIM), caractérisée par un important patrimoine naturel et soumise à une forte pression anthropique.

Les objectifs spécifiques du projet incluent: l'investissement pour améliorer la couverture des réseaux de surveillance, accroître l'efficacité des systèmes de prévision pour la réduction des risques, les services pour la sécurité de la navigation, le partage et l'interopérabilité des données.

Les principaux acteurs et bénéficiaires sont les administrations publiques et leurs agences, les centres de recherche, les citoyens, les opérateurs économiques privés, les associations environnementaux.

L'approche intégrée transfrontalière concerne l'intégration des réseaux et des systèmes de surveillance et la mise en place de modèles de prévision fiables, la démonstration de la viabilité du service de pilotage, et la gestion des urgences.

Le service de pilotage hauturier est une tâche démonstrative liée à l'Activité T4.4 « Services de pilotage pour la sécurité en mer »

Le partenariat SICOMAR Plus

Dans ce but il faut tenir compte de la composition du partenariat du projet par rapport au possible engagement de certaines membres :

1. Regione Toscana - Direzione Ambiente ed Energia, Settore Tutela della Natura e del Mare (chef de file)
2. LAMMA - Consorzio Laboratorio di Monitoraggio e Modellistica Ambientale
3. ARPAL - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure.
4. Fondazione CIMA
5. Università degli Studi di Genova
6. CNR-ISMAR Istituto di Scienze Marine
7. ARPAS - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna
8. PNALM - Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena
9. COGECAP - Comando Generale Corpo Capitanerie di Porto – Guardia Costiera
10. OEC - Office de l'Environnement de la Corse
11. OTC - Office des Transports de la Corse
12. IFREMER - Institut Français de recherche et d'Exploitation de la MER
13. SDIS 2B - Service d'incendie et de secours de la Haute-Corse
14. CCGST - Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez
15. BMPM - Bataillon de Marins Pompiers de Marseille
16. Université de Toulon

Les Bouches de Bonifacio

Les Bouches de Bonifacio constituent un milieu écologique d'une richesse exceptionnelle par la diversité des habitats et des espèces, ainsi que par la qualité des paysages.

En même temps, le régime juridique de la navigation applicable dans ce bras de mer relève des « détroits servant à la navigation internationale » et donc soumis, conformément aux dispositions prévues par la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1982 (dite Convention de Montego Bay, CNUDM ou UNCLOS), à la règle de liberté de transit sans entrave des navires marchands. Le transit maritime par les Bouches de Bonifacio tourne actuellement autour de 3000 navires marchands par an, dont au moins un quart classés à haut risque et la moitié à très haut risque (pétroliers, gaziers et chimiquiers).

Le risque devient encore plus important pour la navigation, de ce détroit, à cause de sa configuration physique extrêmement complexe (passage maritime étroit, non linéaire, parsemé d'îles, d'îlots et d'écueils) ; des conditions météorologiques instables et très mauvaises en hiver et un transit maritime quotidien très difficile d'un point de vue technique (trafic est-ouest et ouest-est, auquel s'ajoute un trafic traversier corso-sarde reliant les ports de Bonifacio et de Santa-Teresa Gallura).

Depuis 1990, les autorités italiennes et françaises - en concertation - se sont engagées dans la création du Parc Marin International des Bouches de Bonifacio et pour le classement du détroit en PSSA (Zone Maritime Particulièrement Vulnérable).

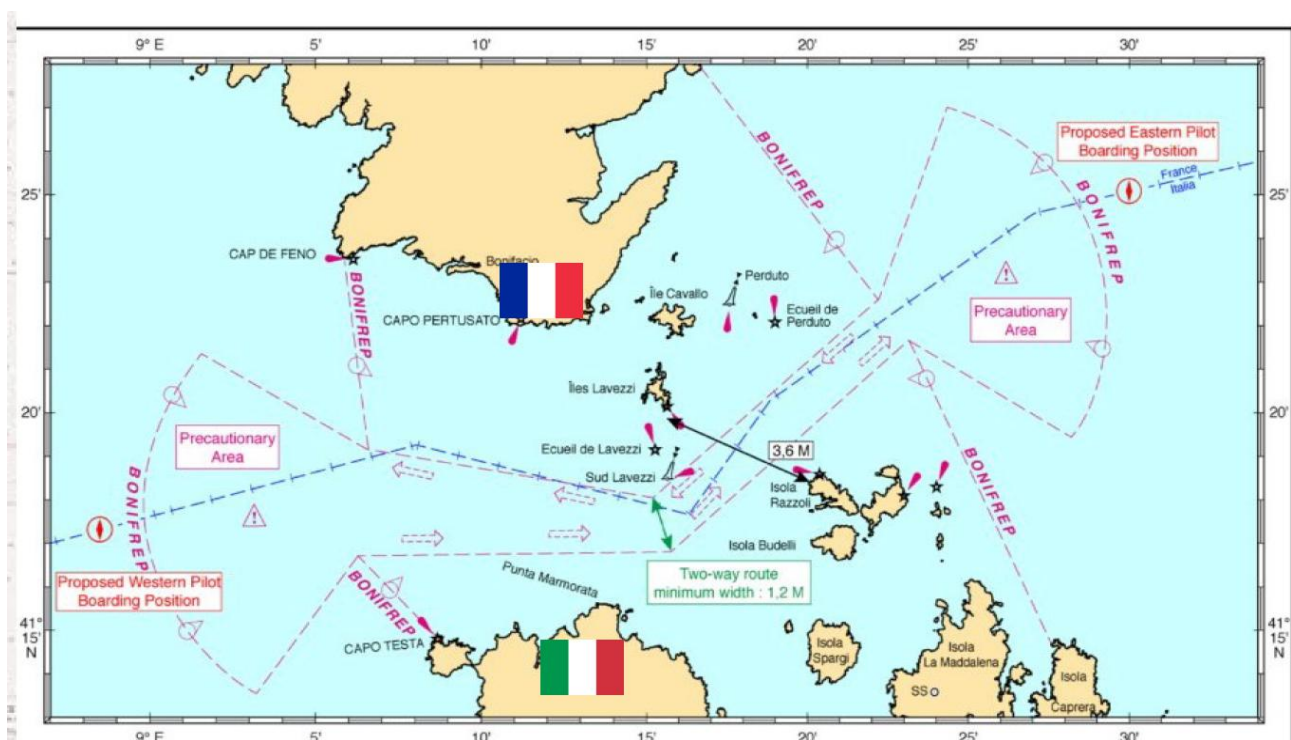


Illustration 2: Le voies (TSS) dans les Bouches de Bonifacio

Dans sa résolution du 15 juillet 2011 concernant le classement des Bouches de Bonifacio en PSSA, le MEPC 62 (Marine Environmental Protection Committee 62th session) a adopté des recommandations sur la navigation dans le détroit.

Les Bouches de Bonifacio, n'ont pu accéder à la certification comme PSSA qu'à partir du moment où les mesures de protection prévues, actives et passives, à charge des deux États côtiers, ont été effectives : routes recommandées (TSS), VTS (Vessels Traffic System) et, service de pilotage.

Les autorités italiennes et françaises ont finalisé leur démarche en annonçant la mise en place d'un service de pilotage recommandé dans leur documentation hydrographique respective en 2015.

Le Pilotage Hauturier

Le rôle du pilote hauturier est d'assister les capitaines et officiers de quart dans la préparation et le suivi des traversées. Il s'intègre en ce sens à l'équipage, sans avoir à supporter les contraintes administratives. Il est libre pendant les escales.

Le pilotage est soumis à une organisation propre à chaque Etat. En France le pilotage maritime et portuaire est une activité créée, organisée et contrôlée par l'Etat.

L'encadrement général est national, mais l'organisation opérationnelle est locale, pour mieux répondre aux spécificités et objectifs assignés.

Les stations de pilotage françaises sont titulaires d'un monopole, en charge de missions de service public.

Le pilotage est organisé en SCOP (Société coopérative et participative). Le corps de métier est rigoureusement organisé dans son fonctionnement et dans son accès à la profession.

Également en Italie avec la *Corporazione dei Piloti* (le corps de métier). Le mécanisme de fonctionnement est similaire dans les deux pays, avec quelques pilotes salariés et actionnaires de cette SCOP ou corporation, épaulés par un certain nombre de pilotes indépendants (pour la plupart retraités, payés en honoraires pour chaque opération) qui peuvent moduler leur rythme d'activité. Le SCOP et les corporations italiennes sont formes d'entreprise.

En France et en Italie les stations de pilotage sont sous la tutelle, au niveau central, du Ministère en charge de la mer, tutelle déléguée auprès des directions décentralisées en charge de la mer.

La Fédération Française des Pilotes Maritimes (FFPM) représente la profession au niveau national français, *Federpiloti* en Italie.

Également le service de pilotage hauturier est sous la régie des organismes des états pour le contrôle de la navigation (la Préfecture de la mer en France, la *Capitaneria di Porto - Guardia Costiera* en Italie).

Le service de pilotage hauturier est exclus du champ d'application du Règlement (UE) 2017/352 pour la fourniture de services portuaires¹ qui permettrait aux États membres UE de maintenir un monopole.

Aux échelons supra-nationaux, la représentation s'articule autour de l'European Maritime Pilots Association (EMPA, 4688 pilotes) et de l'International Maritime Pilots Association (IMPA). L'IMPA représente environ 7600 pilotes, dans 47 pays et dispose d'un siège d'ONG auprès de l'OMI.

Le contexte du point de vue du droit applicable

Sur le détroit des Bouches de Bonifaziu s'imposent quatre lois : le droit de la mer, la loi communautaire de l'UE, les lois de la France et de l'Italie, chacune avec son propre champ d'influence.

Il faut considérer deux horizons temporels :

- pendant la durée du projet SICOMAR Plus et
- après la fin du projet ;

et deux domaines d'intervention :

- la mise en place (durable) du service de pilotage hauturier ;
- le changement des règles pertinentes applicables.

Le droit de la navigation est la force principale qui résiste aux restrictions à la navigation et à rendre obligatoire le service de pilotage hauturier.

Le droit communautaire exige qu'il n'y ait pas de distorsions de la concurrence : il détermine donc les conditions effectives dans lesquelles le service pourrait être financé. Il s'agit d'examiner si le service test dépend de la réglementation des aides d'État, et comment éviter ce cas.

Pour la discipline du pilotage il faut aussi faire référence au Règlement (UE) 2017/352 sur les services portuaires, qui exclut le pilotage hauturier de son champ d'action.

Il y a donc une certaine complexité normative à considérer. L'examen préalable conduit jusqu'ici laisse ouverte des possibilités d'action, à condition que toute intervention soit solidement articulée.

1 Règlement (UE) 2017/352 du Parlement Européen et du Conseil du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports.
« Les services de pilotage exécutés en haute mer n'ont pas d'incidence directe sur l'efficacité des ports puisqu'ils ne servent pas à l'entrée et à la sortie directe des ports et ne doivent donc pas nécessairement figurer dans le présent règlement. »
« Toutefois, les États membres devraient conserver la liberté de décider d'appliquer le chapitre II au pilotage. S'ils décident de le faire, il convient que la Commission soit informée en conséquence, de manière à assurer la diffusion des informations utiles à cet égard. »

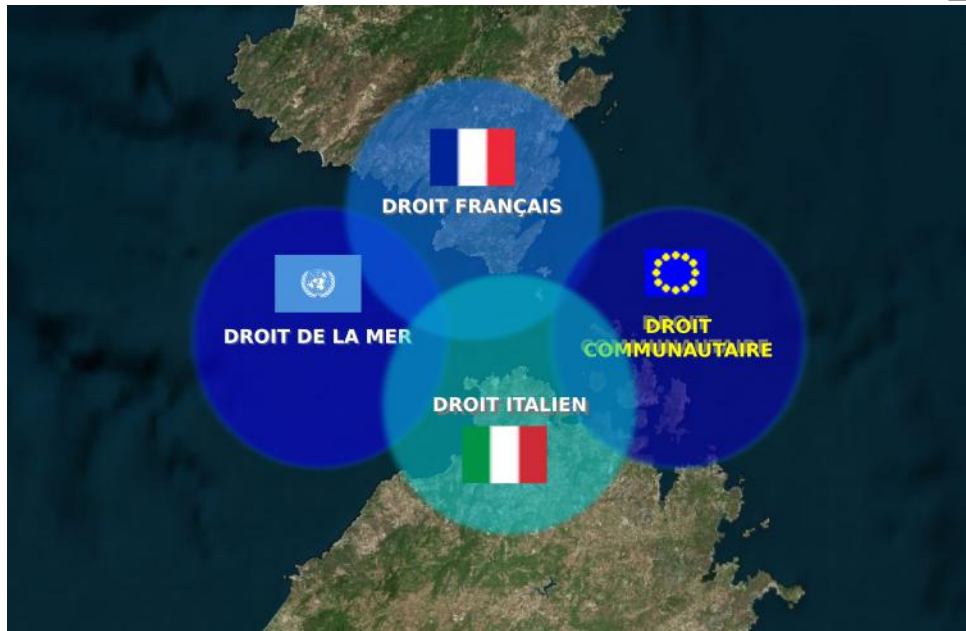


Illustration 3: Un contexte juridique complexe

L'étude va donc examiner les conditions de faisabilité et compatibilité normative.

Le contexte du droit de la navigation dans le Bouches de Bonifaziu

Avec quatre niveaux juridiques qui s'intersectent, le Bouches de Bonifacio représentent le laboratoire le plus complet pour la mise en place d'actions conjointes de co-aménagement de problématiques complexes et de solutions innovantes pour toute la « zone de coopération » du Programme Interreg Italie-France « Maritime ».

Les acteurs clé et les parties prenantes

L'OTC est le protagoniste en charge de l'action pilote de création du service de pilotage hauturier, avec la Région de la Sardaigne, la Capitaneria di Porto della Maddalena et les Pilotes du Déroit de Bonifacio (Bonifacio Strait Pilots).

Le parties prenantes

Parmi les partenaires du projet SICOMAR Plus on trouve : les communautés régionales directement intéressées, les autorités de réglementation régionales et les autorités de mise en application des règles, les universités et les organismes pour l'innovation et la recherche, les organisations actives pour la protection de l'environnement.

Les principales parties prenantes à considérer sont

- les autorités de réglementation, en premier la OMI - Organisation Maritime Internationale. Il faut considérer aussi EMSA - European Maritime Safety Agency, l'Agence européenne pour

la sécurité maritime qui coordonne, suit et fait respecter le droit maritime, et est habilitée à agir et est dotée de toutes les ressources nécessaires à cet effet.

Dans le projet sont représentés les autorités de réglementation à niveau régional, notamment en ce qui concerne le service de pilotage hauturier : la Collectivité de Corse et la Région de la Sardaigne, le COGECAP - Comando Generale Corpo Capitanerie di Porto – Guardia Costiera au niveau national.

- Les autorités de mise en application des règles sont représentés par COGECAP - Comando Generale Corpo Capitanerie di Porto – Guardia Costiera. Les autorités maritimes françaises (Préfecture maritime de Toulon) est indirectement représenté par le COGECAP avec lequel il y a un memorandum d'entente.
- Les communautés régionales directement intéressées sont représentés par la Collectivité de Corse avec l'OEC - Office de l'Environnement de la Corse et l'OTC - Office des Transports de la Corse ; la Region de la Sardaigne avec la ARPAS - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna ; la Regione de la Toscane - Direzione Ambiente ed Energia, Settore Tutela della Natura e del Mare ; la Region de la Ligurie avec ARPAL - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure ; la CCGST - Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez .
- La communauté internationale n'est pas représenté dans le projet, soulignons cependant l'importance des États qui s'opposent au pilotage obligatoire.
- Les opérateurs de transport maritime, et, entre eux, les maîtres de navire ne sont pas représenté dans le projet, mais l'OTC, la Capitaneria di Porto et le Pilotes connaissent les enjeux principaux.
- Les organisations actives dans la protection de l'écosystème environnemental, sont représentés du coté public par PNALM - Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena, SDIS 2B - Service d'incendie et de secours de la Haute-Corse, et les agences régionales pour l'environnement.
- Les universités et les organismes pour l'innovation et la recherche sont présentes dans le projet avec IFREMER - Institut Français de recherche et d'Exploitation de la MER, Université de Toulon, LAMMA - Consorzio Laboratorio di Monitoraggio e Modellistica Ambientale, Fondazione CIMA, Università degli Studi di Genova, CNR-ISMAR Istituto di Scienze Marine.

Il est utile d'examiner plus en détail les porteurs d'intérêts des groupes sensibles.

La OMI - Organisation Maritime Internationale

L'Organisation maritime internationale (OMI) est l'institution spécialisée des Nations Unies chargée d'assurer la sécurité et la sûreté des transports maritimes et de prévenir la pollution des mers par les navires : c'est le pivot de l'action internationale en matière de réglementation maritime.

En tant qu'institution spécialisée des Nations Unies, l'OMI est l'autorité mondiale chargée d'établir des normes pour la sécurité, la sûreté et la performance environnementale des transports maritimes internationaux. Elle a pour rôle principal de créer à l'intention de ce secteur, un cadre réglementaire qui soit équitable et efficace, puis adopté et mis en œuvre de manière universelle.

Le Comité de la protection du milieu marin (MEPC) est le principal organe technique de l'OMI traitant des questions relatives à la pollution des mers. Plusieurs Sous-comités de l'OMI le secondent dans ses travaux.

En ce qui concerne la possibilité d'introduire de nouvelles mesures de protection (tel que rendre obligatoire le pilotage hauturier dans les Bouches de Bonifacio) la OMI représente le principal interlocuteur gouvernemental, et le décideur final.

Le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères gère la Représentation Permanente de la France auprès de la OMI, en tant que le Représentant Permanent de l'Italie auprès de l'OMI est l'ambassadeur de l'Italie au Royaume-Uni, aidé par un Officiel Général des Capitaineries des Ports en qualité d'Expert.

Les États s'opposant au pilotage obligatoire

Certains États pratiquent une opposition de principe, ayant un engagement particulier envers le principe de la liberté de navigation dans les détroits internationaux (Royaume-Uni, États-Unis). C'est aussi pour cela qu'il n'a pas été possible de maintenir une proposition de pilotage obligatoire, comme prévu initialement.

Il faudra tenir en compte de cette position dans les propositions futures.

Le Parc Marin des Bouches de Bonifacio - GEC

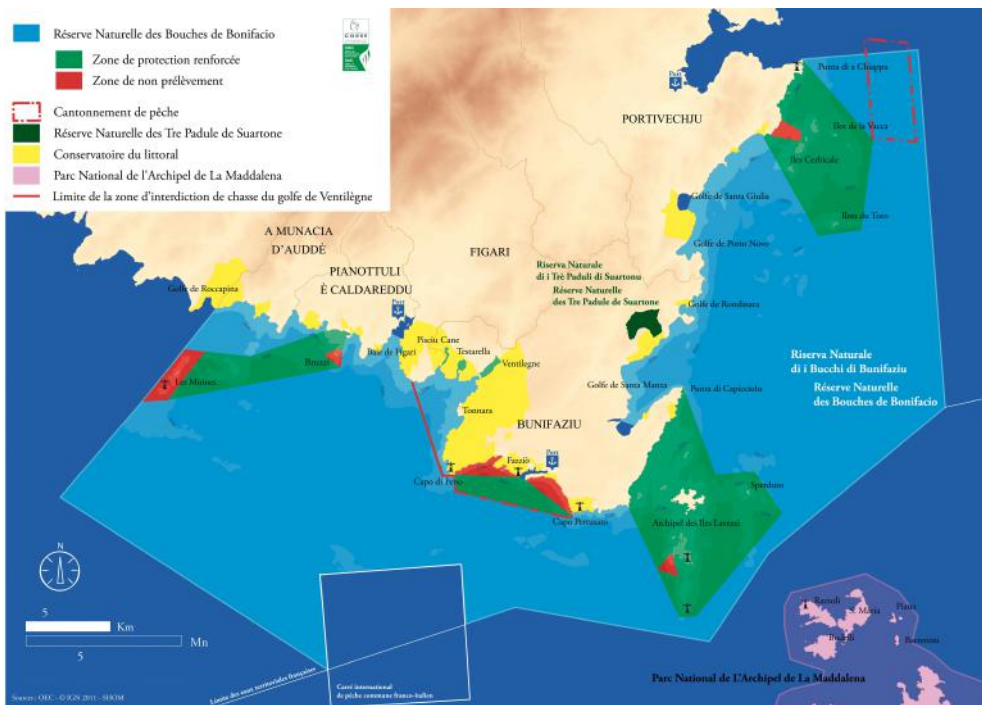


Illustration 4: Le Parc Marin des Bouches de Bonifacio

Le Groupe Européen de Coopération Territoriale – Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio (GECT-PMIBB) a été constitué en 2012. Le GECT-PMIBB achève le processus mis en marche il y a 20 ans avec l'adoption du protocole franco-italien définissant la méthode de mise en œuvre du projet.

Il s'agit d'un changement majeur pour le détroit de Bonifacio et d'un jalon qui a renforcé la dimension internationale de ce détroit.

A cette occasion, les Présidents de l'Office Corse de l'Environnement et du Parc National de l'Archipel de Maddalena ont signé la Convention Européenne et les statuts d'incorporation du GECT-PMIBB, chargés de promouvoir la protection, la gestion et l'utilisation conjointe optimale des ressources naturelles et culturelles dans le détroit de Bonifacio, afin de mettre en œuvre une stratégie commune en termes de développement durable de ce domaine de coopération.

C'est le 1^{er} GECT constitué pour mettre en œuvre les politiques environnementales de l'Union européenne au niveau transfrontalier avec des implications sur le droit international de la mer.

Le GECT-PMIBB est orienté vers la reconnaissance internationale des particularités environnementales du détroit de Bonifacio. Il a joué un rôle important pour la désignation de ce détroit comme PSSA (ZMPV) par l'Organisation maritime internationale (OMI).

Le GECT-PMIBB sera également important pour le suivi du renforcement de la sécurité maritime dans ce détroit international, surtout envers les autorités nationales et internationales compétentes.

La Région Toscane (en tant que Autorité de Gestion du PC Maritime)

Regione Toscana, Direzione Generale della Giunta Regionale Settore Attività Internazionali, est l'Autorité de Gestion (AG), responsable de la gestion du Programme de coopération selon le principe de bonne gestion financière énoncé à l'article 125 du Règlement (UE) n. 1303/2013 (Règlement relatif aux dispositions communes) et à l'article 23 du Règlement (UE) n. 1299/2013 (CTE).

La collaboration avec l'Autorité de Gestion est très importante pour vérifier les conditions d'utilisation des fonds du Programme pour la mise en place de l'action pilote.

Les partenaires du projet SICOMAR Plus

Parmi les partenaires du projet, ceux qui sont directement impliqués dans la mise en place du service hauturier, et ceux qui peuvent être engagés dans le processus de renforcement des mesure de protection, notamment rendre obligatoire le pilotage ou même interdire le passage de certaines navires, occupent une place importante. En font partie : l'Office des Transports de la Corse - OTC, la Région de la Sardaigne, le COGECAP - Comando Generale Corpo Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, l'OEC - Office de l'Environnement de la Corse, ARPAS - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna et les institutions scientifiques.

La Chambre de Commerce de Sassari

La Chambre de Commerce de Sassari est un acteur très actif. Se faisant porte-parole de plusieurs porteurs d'intérêts (parmi eux Sindaci di Porto Torres e Santa Teresa Gallura, un delegato del Sindaco di Bonifacio, l'Autorità Portuale della Sardegna, les Capitanerie di Porto Torres e di La Maddalena, FedePiloti, les délégués des parcs di La Maddalena e dell'Asinara, Assarmatori, CNA Gallura; la municipalité de La Maddalena), s'est adressée au Ministre des Infrastructure et Transports du gouvernement italien Danilo Toninelli, en demandant un rencontre pour la constitution d'une station de pilotage hauturier².

Le GECT Îles

Le GECT Îles est en train d'être constitué comme résultat du projet GEECCTT-Îles, dont le chef de file est OTC. Les statuts de ce GECT incluent la coopération et la gestion conjointe en matière de transports transfrontaliers, entre autre par une ligne entre Bonifacio et Santa Teresa Gallura.

Le GECT Îles pourrait être considéré comme une des options pour l'aménagement du service de pilotage après la fin du projet SICOMAR Plus.

Les acteurs environnementaux

Autour des Bouches de Bonifacio s'est rassemblé une nombreuse communauté d'intérêt internationale, dont le but primaire est la protection environnementale.

² CCIAA di Sassari. AOO1-CCIAA_SS - REG. CSSRP - PROTOCOLLO 0000860/U du 15/01/2019

Toute la communauté est très active, et serait impossible de mentionner chaque membre ici.

Seulement par exemple, on cite le WWF (le 9 octobre 2018 le WWF Italie a repris avec force la bataille pour interdire le passage des navires dangereux) et IUCN - International Union for Conservation of Nature qui a tenu à Bonifacio (Juin 13-15th, 2017) le workshop sur les zones maritimes protégées dans le cadre du projet Interreg Med project MPA-Adapt.

Droit de la navigation et mise en place du service de pilotage hauturier dans les Bouches de Bonifacio

Droit de la mer

Le contrôle des routes maritimes, principalement des détroits et des canaux, reste un enjeu déterminant, devenu d'autant plus important que les quantités échangées et les moyens mis en œuvre par le transport maritime dans le processus de mondialisation ont atteint une dimension sans cesse majeure.

Le détroit est en effet le point de rencontre géographique de deux principes juridiques antinomiques, d'une part l'intérêt des grandes puissances à garantir la liberté de la navigation, d'autre part le souci des États côtiers de préserver leur souveraineté.

Avant la Convention des Nations unies sur le droit de la mer - CNUDM (United Nations Convention on the Law of the Sea, LOSC 1982) les étapes des arrangements internationaux ont été :

- 1930 Conférence de La Haye → passage inoffensif en mer territoriale
- 1949 Cour Internationale de Justice dans l'affaire du Déroit de Corfou → le droit de passage inoffensif en mer territoriale ne peut pas être suspendu
- 1958 Convention de Genève sur Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë
- La 3^{me} Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer (1973-1982) a vu de longs débats sur les détroits, et, en ce qui nous concerne, l'inclusion du détroit des Bouches de Bonifacio parmi les détroit internationaux.

Catégories de détroits, droit de passage, protection du milieu marin, coopération

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 :

- (a) **a défini les catégories de détroits**, et en conséquence les pouvoirs des États côtiers d'imposer des restrictions au passage des navires .

Article 38(1)1: Détroits formés par le territoire continental d'un État et une île appartenant à cet État (« Déroit de Messina ») .

Article 45(1)(b): détroits servant à la navigation internationale qui relie la mer territoriale d'un État à une partie de la haute mer ou à la zone économique exclusive d'un autre État.

Article 36 : détroits servant à la navigation internationale qu'il est possible de franchir par une route de haute mer ou une route passant par une zone économique exclusive.

Article 35 (c): détroits où le passage est réglementé, en tout ou en partie, par des conventions internationales existant de longue date et toujours en vigueur qui les visent spécifiquement.

Article 37³ : *détroits qui servent à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive.*

(b) a défini les types de passage, introduisant la formule inédite de « droit de passage en transit »⁴. Le concept de droit de passage en transit donne aux puissances maritimes plus de droits de passage que le passage inoffensif, néanmoins ces droits sont plus restrictifs que en haute mer. Les États de détroit ont une compétence limitée pour réglementer le passage des navires en transit par rapport au passage inoffensif.⁵

(c) a prévu des dispositions pour la protection de l'environnement marin et des détroits.

Article 192 : « *Les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin* ».

Article 194(1) : Les États sont tenus de prendre toutes les mesures contre toutes les sources de pollution conformément à la Convention⁶ :

Article 194(5)⁷ : les États sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les écosystèmes rares ou fragiles.

Article 194(4)⁸ : les mesures de prévention de la pollution ne peuvent interférer indûment avec les activités menées par les États dans l'exercice de leurs droits et dans l'exercice de leurs devoirs.

(d) a prévu la coopération à plusieurs niveau :

L'Article 43⁹ établit que les États utilisateurs et les États riverains d'un détroit devraient

3 « SECTION 2. PASSAGE EN TRANSIT Article 37 Champ d'application de la présente section La présente section s'applique aux détroits qui servent à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive. »

4 Article 38(2) : « On entend par passage en transit l'exercice, conformément à la présente partie, de la liberté de navigation et de survol à seule fin d'un transit continu et rapide par le détroit entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre, partie de la haute mer ou une zone économique exclusive. Toutefois, l'exigence de la continuité et de la rapidité du transit n'interdit pas le passage par le détroit pour accéder au territoire d'un État riverain, le quitter ou en repartir, sous réserve des conditions d'admission sur le territoire de cet État. »

5 Article 42 Lois et règlements des États riverains de détroits relatifs au passage en transit §42(2) « Ces lois et règlements ne doivent entraîner aucune discrimination de droit ou de fait entre les navires étrangers, ni leur application avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou d'entraver l'exercice du droit de passage en transit tel qu'il est défini dans la présente section. »

6 Article 194(1) « Les États prennent, séparément ou conjointement selon qu'il convient, toutes les mesures compatibles avec la Convention qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source, ils mettent en oeuvre à cette fin les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités, et ils s'efforcent d'harmoniser leurs politiques à cet égard. »

7 Article 194(5) : « Les mesures prises conformément à la présente partie comprennent les mesures nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction. »

8 Article 194(4) : « Lorsqu'ils prennent des mesures pour prévenir, réduire ou maîtriser la pollution du milieu marin, les États s'abstiennent de toute ingérence injustifiable dans les activités menées par d'autres États qui exercent leurs droits ou s'acquittent de leurs obligations conformément à la Convention. »

9 Article 42 « Les États utilisateurs d'un détroit et les États riverains devraient, par voie d'accord, coopérer pour a) établir et entretenir dans le détroit les installations de sécurité et les aides à la navigation nécessaires, ainsi que les

coopérer dans le domaine des aides à la navigation et à la sécurité et pour la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution par les navires.

Le concept de Zones Maritime Particulièrement Vulnérable - PSSA

La difficulté à faire concourir le droit de passage en transit (intérêts de la navigation) avec des mesures efficaces de protection du milieu marin et des zone fragiles, est évidente.

C'est pour ça que la OMI a finalement approuvé la résolution A.982(24) qui contient des Directives révisées pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables, les PSSA (ZMPV).

Les PSSA sont des mesures importantes qui peuvent être adoptées par un État côtier comme moyen de réglementer la navigation dans les eaux adjacentes. Les PSSA sont désignés par l'OMI, qui doit s'assurer que les zones concernées nécessitent une protection spéciale en raison de leur importance pour des raisons écologiques, socio-économiques et techniques reconnues et vulnérables aux activités maritimes internationales.

Les critères qui s'appliquent à la désignation des PSSA sont

- des critères écologiques relatifs aux écosystèmes rares ou uniques, à leur diversité ou à leur vulnérabilité face aux dégradations causées par des phénomènes naturels ou des activités humaines ;
- des critères socio-économiques et culturels relatifs à l'importance de la zone en matière de loisirs et de tourisme ; et
- des critères scientifiques et éducatifs relatifs à l'importance de la zone en matière de recherche biologique et de valeur historique.

Lorsque la désignation d'une PSSA est approuvée, des mesures spécifiques peuvent être utilisées afin de contrôler les activités maritimes de la zone. Celles-ci comprennent, entre autres, les mesures d'organisation du trafic, l'application stricte des prescriptions de MARPOL en matière de rejet et d'équipement applicables aux navires et notamment aux pétroliers, ou l'installation de services de trafic maritime (STM).

Les mesures qui pourraient être prises par l'État côtier comprennent la désignation des zones à éviter, l'adoption de systèmes de trafic maritime, les restrictions de vitesse et le pilotage obligatoire. Suite aux incidents de Braer, Prestige et Erika, plusieurs États européens ont présenté une proposition pour qu'une vaste zone de l'Atlantique Nord-Est soit déclarée PSSA.¹⁰ La proposition initiale a été considérablement réduite, mais des restrictions ont été imposées aux pétroliers à coque unique ainsi qu'un système de déclaration obligatoire des navires. Toutefois, il subsiste des

autres équipements destinés à faciliter la navigation internationale, et b) prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires. »

10 13 J. Roberts, M. Tsamenyi, T. Workman and L. Johnson, "The Western European proposal: a "political sensitive sea area", Marine Policy, Vol., 29, 2005, pp. 431-440.

différences quant à l'étendue et à l'efficacité des PSSA. Chicorp affirme que le « discours de l'OMI sur les PSSA demeurera probablement litigieux ».¹¹

C'est sur cette base juridique que les Bouches de Bonifacio ont été déclarées PSSA et peuvent aujourd'hui bénéficier de la recommandation d'adopter le pilotage.

Il existent seize PSSA, situés partout dans le monde.

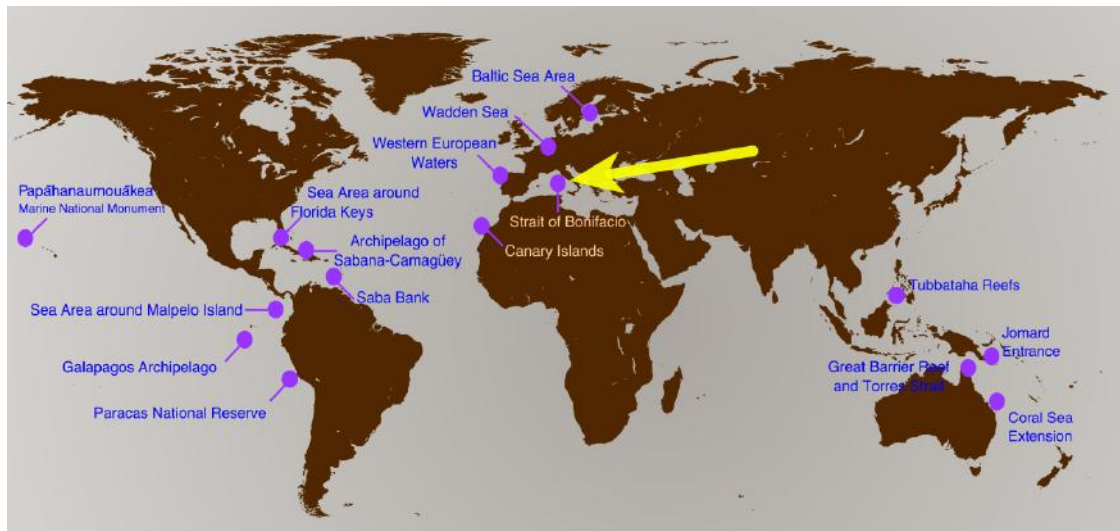


Illustration 5: Le Bouches de Bonifacio sont classées parmi le seize PSSA

Il est important de souligner ce que mentionne l'OMI à propos de la PSSA des Bouches de Bonifacio: « La zone PSSA de Bonifacio (...) relève de la compétence de l'Italie et de la France et s'étend dans les eaux internationales, **sa réussite dépendait donc de la collaboration à long terme entre les gouvernements de ces deux pays et l'OMI.** »¹². Cette référence est importante car liée à la possibilité future d'invoquer l'Article 43 de la CNUMD pour la coopération entre les États côtiers (et avec les États usagers).

Spécificités relevées dans certains cas

On a examiné les cas de détroits. La spécificité de certains d'entre eux nous a permis de tirer des enseignements pour améliorer la sûreté de la navigation e la protection environnementale dans les Bouches de Bonifacio :

- les détroits de Malacca et Singapour pour l'application de l'Article 43 (coopération entre les États côtiers).
- Les détroits de la mer Baltique (détroits Danois), pour le pilotage obligatoire.
- Le détroit de Torres : une PSSA où le pilotage est devenu obligatoire.

11 14 A. Chircop, "The Designation of Particularly Sensitive Sea Areas; A New Layer in the Regime for Marine Environmental Protection from International Shipping" in A. Chircop and T. McDorman, eds, The Future of Ocean

12 <http://pssa.imo.org/bonifacio/law.htm>

D'autres détroits soumis à l'article 37 ont été examinés, mais nous n'avons pas relevé des indications utiles pour notre cas.

Le cas du détroit de Torres est sûrement le plus relevant pour le pilotage obligatoire.

Détroits de Malacca et Singapour

Les détroits de Malacca et de Singapour font partie de la route la plus courte entre l'Europe et l'Asie.

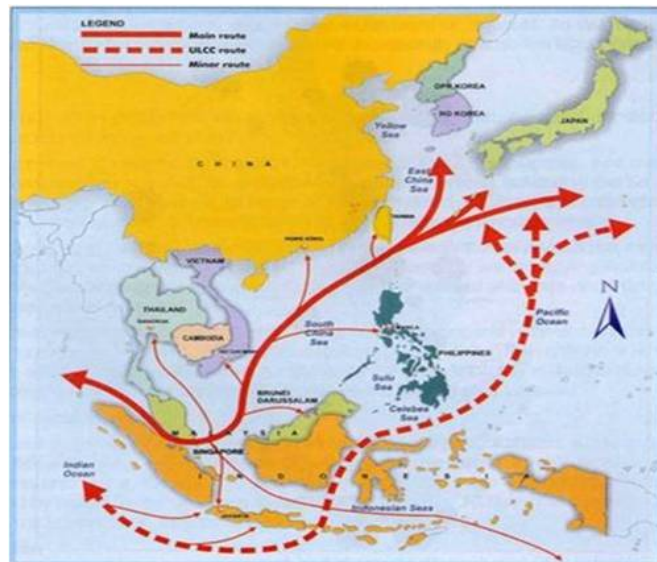


Illustration 6: Détroits de Malacca et de Singapour en contexte. Source : OMI

Ils s'étirent sur plus de 1000 km entre l'océan Indien et la mer de Chine méridionale, et sont les voies maritimes les plus achalandées du monde après le Pas de Calais.

Dans les détroits on trouve 233 miles marines de voies de circulation et dispositifs de séparation du trafic (TSS). Le système de suivi du trafic des navires et d'information (VTIS Vessel Traffic Information System) est conseillé. Les navires à fort tirant d'eau doivent obligatoirement utiliser les routes en eau profonde désignées.

Le pilotage est recommandé pour les « très grand pétrolier transporteur de brut » (soit en anglais VLCC - Very Large Crude Carrier) en TSS.

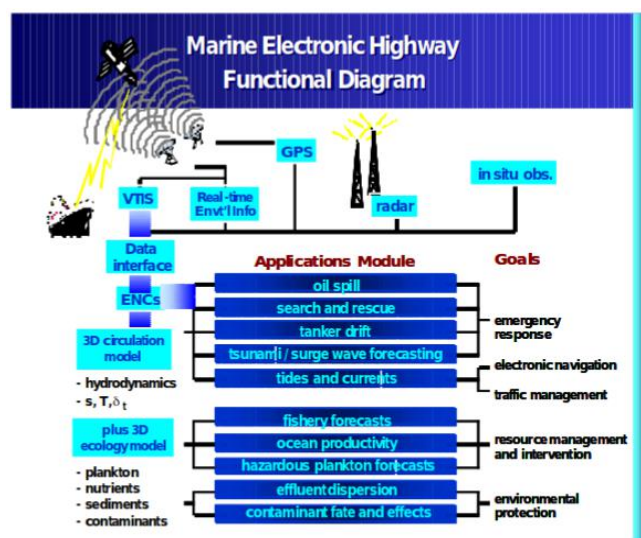


Illustration 7: Schéma fonctionnel du MEH

Parmi les mesures il existe également le système obligatoire de signalement de navires STRAITREP.

L'Article 43 (mécanisme de coopération, pour la première fois établi avec ce projet en 2005) a permis aux États riverains (à savoir l'Indonésie, la Malaisie et Singapour), de mettre en place le projet d'inforoute marine (MEH).

Le projet MEH visait à établir un lien entre l'infrastructure d'information et de communication maritimes à terre et les installations correspondantes de communication et de navigation à bord des navires en transit, tout en permettant également d'incorporer les systèmes de gestion du milieu marin. Les objectifs généraux consistent à renforcer les services maritimes, améliorer la sécurité et la sûreté de la navigation et promouvoir la protection du milieu marin ainsi que la mise en valeur et l'exploitation durable des ressources côtières et maritimes des États riverains des détroits.

Il est intéressant de noter à cet égard que l'application de l'Article 43 a porté à un accord de subvention de US\$6,86 millions entre le Fonds pour l'environnement mondial (FEM)/Banque mondiale et l'OMI.

L'accord de coopération se fonde sur trois piliers :

- forum de coopération : consultation des États littoraux, des États utilisateurs et d'autres parties prenantes ;
- aides aux Fonds de Navigation (Revolving Trust Fund) ;
- projets conjoints.

On retrouve certaines conditions similaires à celles de Bonifacio. Il est donc intéressant d'explorer des parcours similaires.

Détroits de la mer Baltique : détroits Danois

Il existe deux détroits majeurs dans la mer Baltique, le détroit de Åland et les détroits Danois.

Les deux détroits ont une importance commerciale et stratégique majeure dans la mer Baltique, et les deux sont réglementés par la loi internationale.

Ces détroits répondent à l'Article 35(c)¹³, ce qui n'est pas exactement le contexte du détroit de Bonifacio.

Dans les détroits Danois il y a également un débat en cours sur la base légale internationale¹⁴.

1987 : la OMI a adopté une Resolution recommandant le pilotage pour tout navire ayant un tirant d'eau de plus de 13m.

¹³ « le régime juridique des détroits où le passage est réglementé, en tout ou en partie, par des conventions internationales existant de longue date et toujours en vigueur qui les visent spécifiquement. ».

¹⁴ Ringbom, Henrik, Ringbom, and Schmuhl. Regulatory Gaps in Baltic Sea Governance. Springer, 2018.

1992 : une proposition de pilotage obligatoire faite à HELCOM¹⁵ par le Danemark pour les navires-citernes chargés de plus de 20 000 TPL lorsqu'ils naviguent dans les détroits danois **n'a pas été soutenue.**

1996 : la OMI rend obligatoire le Ship Reporting System (SRS) SOLAS Reg V/8-I, le SHIPPOS (Ship Position Reporting) et VTS sur la Great Belt.

2004 : la mer Baltique est désignée en tant que PSSA (en vigueur en 2006), impliquant des modifications aux TSS . Le pilotage est, en général, obligatoire pour les capitaines de bateaux d'une longueur de 70 mètres ou d'une largeur de 14 mètres ou plus.

2006 : mise en concurrence des service de pilotage portuaire .

2010 : la OMI Sub-NAV a approuvé le SRS conjoint « Danish-Swedish AIS-based SRS for Sound [SOUNDREP] » .

2014: création d'une société publique détenue par l'État - DanPilot . **DanPilot met à disposition 90 pilotes pour transporter le pilote à bord des navires et les récupérer.**

2016 : entrée en vigueur de nouvelles règles introduisant la concurrence sur le pilotage en transit dans les détroits danois.

Dès 2016 : introduction progressive de la concurrence vers 2020, quand on aura un marché entièrement ouvert pour le pilotage de passage en transit. L'ouverture à la concurrence du pilotage se justifie pour assurer que le transport maritime international paie un prix basé sur le marché, et pour assurer à ce qu'on ait également des pilotes qualifiés à l'avenir.

L'Autorité maritime danoise est l'autorité de contrôle.

On peut voir ici une interprétation conflictuelle entre le pilotage considéré comme un service commercial et les services de pilotage assumant une fonction essentielle en matière de sécurité, là où il s'agirait d'un service d'utilité publique.

L'Autorité danoise fait confiance au marché, en espérant qu'en améliorant le service de pilotage il y aura plus d'utilisateurs du service - même là où il n'est pas obligatoire - ayant pour conséquence le renforcement de la sécurité de la navigation dans les détroits.

La solution est dans le service DanPilot : le sujet public rend possible le service (fonction essentielle de sécurité, service d'utilité publique), les sujets privés l'exercent.

L'application des droits de navigation dans la mer Baltique démontre que même la présence d'une réglementation précise sur le droit de la mer et des conventions internationales spécifiques n'offrent pas une garantie d'uniformité de l'interprétation.¹⁶

15 Depuis la Convention de Helsinki (1974), les pays riverains de la mer Baltique ont constitué la Commission Helsinki (HELCOM) pour la restauration écologique de la mer Baltique. La CE a signé la Convention révisée en 1992.

16 Kleemola-Juntunen, Pirjo. "Straits in the Baltic Sea: What Passage Rights Apply?." Regulatory Gaps in Baltic Sea Governance. Springer, Cham, 2018. 21-44.

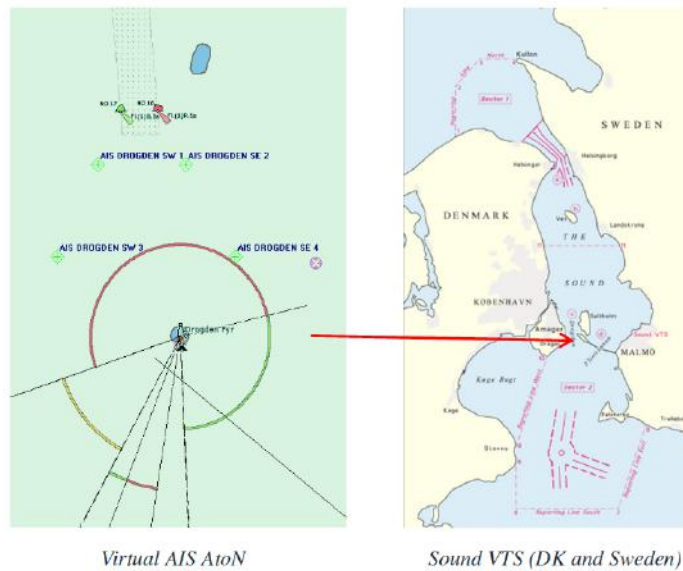


Illustration 8: Système de Identification et Aides à la Navigation (AtoN) dans le détroits danois.

Il faut en tout cas souligner qu'on a mis en place une convergence entre :

- des dispositifs d'identification automatique (AIS),
- des aides électroniques à la navigation (eAtoN), également virtuels (Virtual eAtoN) en absence de stations côtières,
- des dispositifs de voies obligatoires (TSS),
- et enfin de la disponibilité réelle d'un service de pilotage

Tous ces facteurs peuvent concourir à rendre obligatoire le service de pilotage, soit par des pilotes sur le pont, soit par pilotage numérique surveillé à distance.

Torres Strait : PSSA et pilotage obligatoire.

Géographiquement, le détroit de Torres comprend les eaux situées entre la péninsule du Cap-York, à l'extrême nord de l'Australie, et la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Le cas présente un grand intérêt car il représente un parcours possible aussi pour les Bouches de Bonifacio.

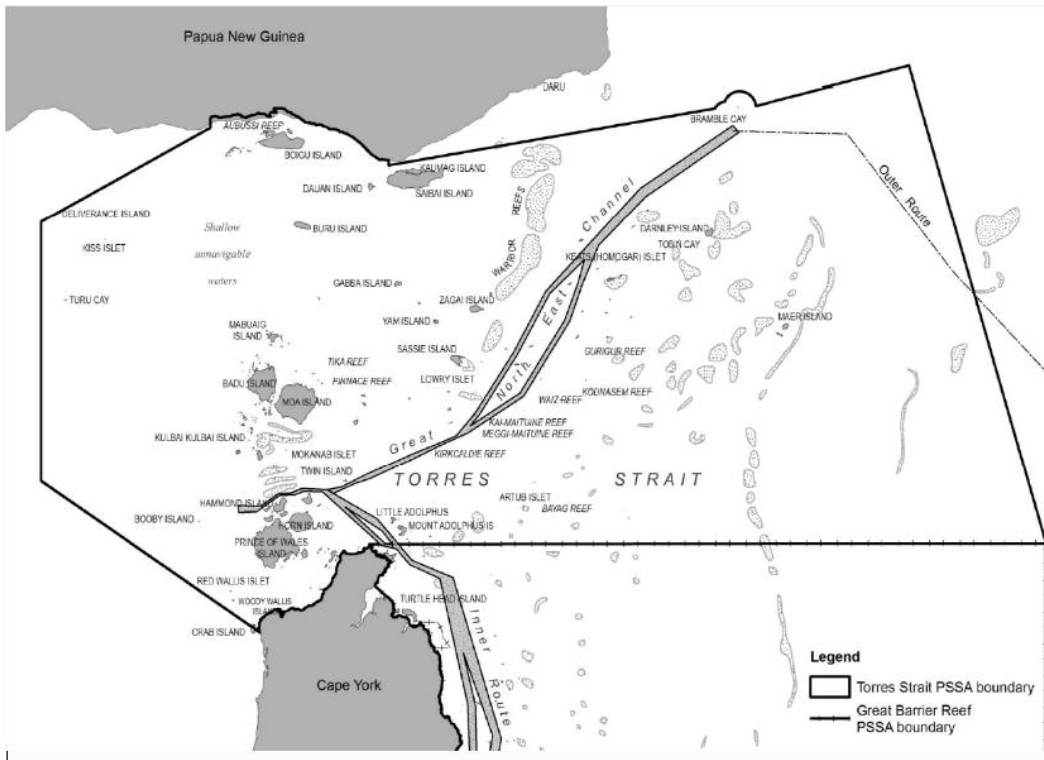


Illustration 9: Torres Strait

La grande barrière de corail et le détroit de Torres (GBR - Great Barrier Reef) est un milieu environnemental de grand intérêt, et au même temps est l'un des étirements d'eau les plus dangereux au monde couramment utilisés par les grands navires et le transport maritime international. Un déversement important de pétrole dans le récif causerait des dommages environnementaux catastrophiques.

Outre la topographie complexe de la région et les eaux relativement peu profondes, le régime des marées dans le détroit est très complexe et variable car il s'agit d'une zone de confluence entre deux grands systèmes océaniques. Les courants sont très forts (les courants de marée peuvent dépasser sept nœuds), et la visibilité peut être compromise par les bourrasques et les tempêtes.

Cependant bon nombre des matières énumérées dans le Code maritime international des marchandises dangereuses (International Maritime Dangerous Goods - IMDG Code) sont transportées dans ces eaux, soit en conteneurs, soit en vrac (pétrole brut et produits pétroliers, les engrais en vrac et les concentrés minéraux). L'impact du pétrole brut sur les mangroves dans le détroit de Torres était encore évident 40 ans après le déversement majeur à la suite de l'échouement (en 1970) du pétrolier Oceanic Grandeur.

Les navires qui empruntent la route intérieure passent vers le sud-est au large de Cape York tandis que les navires qui empruntent ce dernier chenal se dirigent vers le nord-est en direction de Bramble Cay pour entrer dans la mer de corail par l'entrée Bligh. Ce sont ces derniers navires auxquels s'applique le régime de passage en transit des détroits de la CNUDM.

Les navires qui utilisent la route intérieure traversent les eaux intérieures de l’Australie. Cela signifie qu’il n’y a pas de droit des implications maritimes, et le passage de ces navires ne constitue pas un passage de transit au sens de l’article 38(2) de la Convention.

L’Australie a mise en place un régime global de gestion du parc marin administré par la Great Barrier Reef Marine Park Authority, qui est un organisme conjoint entre le gouvernement centrale du Commonwealth d’Australie et le gouvernement (État régional) du Queensland.

La désignation PSSA de 1990 prévoit que les navires battant leur pavillon se conforment au système de pilotage mis en place par l’Australie.¹⁷ Ce système a été rendu obligatoire pour la route de Cape York et a été accepté sans contestation par d’autres pays.

Le pilotage obligatoire dans le détroit de Torres

En ce qui concerne le détroit de Torres, l’OMI a adopté en 1987 une résolution favorisant le pilotage volontaire dans le détroit.¹⁸ Cette résolution a été prolongée en 1991, remplaçant la précédente et recommandait que certaines classes de navires utilisent un pilote lorsqu’ils traversent le détroit de Torres et le Grand chenal du Nord-Est.¹⁹ Bien que ces régimes de recommandation aient d’abord été raisonnablement efficaces, la non-conformité des navires transitaires (par rapport au pilotage) a augmenté considérablement.

La tendance de 1995 à 2001 a montré que 70 % des navires effectuant des voyages en direction embarquaient un pilote en 1995 ; chiffre retombé à 32% en 2001.²⁰ De même en ce qui concerne les voyages en direction ouest : le chiffre est tombé de 55 % à 38,5 %. Ces chiffres correspondent à environ 500 transits non pilotés chaque année.²¹ Par conséquent, l’Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont convenu que les risques d’un incident majeur de navigation dans le détroit conduisant à une pollution grave de la région étaient inacceptablement élevés, et ont proposé ensemble une **extension de la GBR PSSA pour inclure les eaux du détroit de Torres**. Ceci a été approuvé en juillet 2005 par une résolution concernant les gouvernements informant les navires battant leur pavillon de se conformer au système de pilotage mis en place par l’Australie.²²

Sur la base de la résolution de juillet 2005, l’Australie a modifié la législation intérieure en 2006 afin de préciser une nouvelle zone de pilotage obligatoire pour le détroit de Torres et le Grand chenal du Nord-Est.²³

17 Protection of the Great Barrier Reef Region, IMO Resolution MEPC.45(30), adopted 16 November 1990.

18 Use of Pilotage Services in the Torres Strait and Great Barrier Reef Area, IMO Resolution A.619(15), adopted 16 November 1987.

19 17Use of Pilotage Services in the Torres Strait and the Great North East Channel, IMO Resolution A.710(17), adopted November 1991.

20 18 Torres Strait PSSA Associated Protective Measures – Compulsory Pilotage, submitted by Australia and Papua New Guinea, IMO document LEG 89/15 (24 August 2004), para. 6.

21 Guinea, IMO document LEG 89/15 (24 August 2004), para. 6.

19 J. Roberts, Marine Environment Protection and Biodiversity Conservation – The Application and Future Development of the IMO’s Particularly Sensitive Sea Area Concept, Berlin: Springer, 2007, p. 156.

22 IMO Resolution MEPC.133(53) in accordance with CNUDM Articles 38(1) and 53(2) respectively.

23 Australian Marine Notice 8/2006 and associated Marine Orders Part 54.

Bien qu'elle soit habituellement un ardent défenseur des libertés de navigation, l'Australie occupe une place prépondérante parmi les États côtiers cherchant à accroître la réglementation de la navigation dans les eaux adjacentes, notamment en ce qui concerne le pilotage obligatoire et les compte-rendu des navires dans le détroit de Torres et la Route Intérieure du Great Barrier Reef.

Cette question a fait l'objet d'un débat animé à l'OMI, et les États-Unis et Singapour ont officiellement protesté contre le régime de pilotage élargi.²⁴ D'autres pays et organisations maritimes internationales, dont INTERTANKO et la Chambre internationale du transport maritime, ont protesté contre ces règlements lors de la 55e session du Comité de la protection du milieu marin de l'OMI tenue en août 2006.²⁵

Toutefois, l'Australie et Papouasie Nouvelle Guinée, en tant que deux États littoraux, soutiennent que le pilotage obligatoire est nécessaire pour protéger les habitats marins sensibles dans le détroit de Torres et est conforme au droit international. Ils considèrent qu'il s'agit d'une mesure de protection appropriée et nécessaire pour la PSSA afin d'aider à assurer la sécurité de la navigation dans la région et réduire les risques d'accidents maritimes entraînant la pollution maritime.

La législation nationale australienne prévoit également un système d'exemption de pilotage pour les capitaines de navires qui utilisent régulièrement le détroit de Torres.

L'Australie a pris des mesures pour veiller à ce que les navires qui s'approchent du détroit de Torres soient informés bien avant leur approche, de la nécessité d'engager un pilote lorsqu'ils traversent le détroit de Torres.

Initialement, cela se fait à l'aide du Système australien de rapports sur les navires (AUSREP)²⁶, qui couvre toute la région de recherche et de sauvetage de l'Australie. Leurs mouvements sont ensuite surveillés dans le détroit de Torres et le récif de la Grande Barrière par l'entremise du système de compte rendu des navires (REEFREP), et du Vessel Traffic Service (REEFVTS).²⁷

Si un navire ne prend pas un pilote et ne s'identifie pas, il sera de toute façon identifié par un aéronef de surveillance et fera l'objet de poursuites judiciaires lors de sa prochaine entrée dans un port australien. Son passage ne sera donc pas refusé.

En vertu de ces dispositions, tous les navires de plus de 50 mètres de longueur; tous les pétroliers, transporteurs de gaz liquéfié et pétroliers de produits chimiques; et les navires qui remorquent avec une remorque de plus d'une certaine taille sont soumis à ces systèmes.

24 22 R. C. Beckman, "PSSAs and Transit Passage – Australia's Pilotage System in the Torres Strait Challenges the IMO and CNUDM," *Ocean Development and International Law* 38(4) (2007), p. 337.

25 26Report of the Marine Environment Protection Committee on its Fifty-fifth Session, IMO Doc. 55/23 (16 October 2006), especially at pp. 52–54.

26 A full description of AUSREP may be found in Commonwealth of Australia, *Australian Seafarers Handbook* (Wollongong, Australian Hydrographic Services, 2007), pp. 153 -157.

27 REEFREP is a mandatory ship reporting system adopted by the IMO in 1996. In December 2004, REEFREP was enhanced with the introduction of a vessel traffic service and became the Great Barrier Reef and Torres Strait Vessel Traffic Service (REEFVTS). Commonwealth of Australia, *Australian Seafarers Handbook* (Wollongong, Australian Hydrographic Services, 2007), p. 157.

Les régimes obligatoires de pilotage et de déclaration des navires pour le RGB ont été possibles parce que la route intérieure où ces régimes s'appliquent traverse les eaux intérieures ou la mer territoriale de l'Australie.

L'Australie a étendu le système vers le sud jusqu'à l'endroit où la route intérieure est passée à la ZEE. Ces développements illustrent la tendance à une plus grande réglementation de la navigation par les États côtiers dans les eaux adjacentes, y compris par la désignation de zones protégées PSSA.

Spécificité des Bouches de Bonifacio

Le détroit de Bonifacio est aujourd'hui considéré comme une « unité morpho-fonctionnelle » susceptible d'aider à comprendre certains processus et à définir une gestion plus appropriée afin de faire face à des problèmes à grande échelle qui dépassent les frontières de l'État.

Le détroit de Bonifacio, **ne représente pas une voie incontournable.**

Dispositions réglementaires et techniques applicables au trafic maritime dans les Bouches de Bonifacio

Les étapes vers la désignation du Détroit de Bonifacio comme PSSA ont été :

- En février 1993, la France et l'Italie ont d'abord interdit le passage de ce détroit international aux navires pétroliers, gaziers et chimiques chargés en produits dangereux ou polluants, battant pavillons français et italien.
S'il n'a pas été possible d'étendre cette interdiction à d'autres navires d'États tiers, par respect de la CNUDM, consciente des dangers particuliers qui caractérisent ce détroit, la OMI a cependant émis une recommandation aux autres États membres «d'interdire, ou, du moins, de fortement décourager le transit par les Bouches de Bonifacio des pétroliers en charge et des navires transportant des produits chimiques dangereux ou des substances en vrac susceptibles de polluer [...] ».
- 1995 : l'Office de l'Environnement de la Corse a été chargé de la maîtrise d'ouvrage du projet de Parc Marin International. Sur la base du protocole de création de ce Parc, l'Office a entrepris une étude relative aux conditions de navigation dans les Bouches de Bonifacio et aux modalités qui permettraient d'en améliorer le contrôle.
- 2010: Dépôt de la demande commune franco-italienne de désignation du détroit de Bonifacio comme PSSA, chez le Maritime Environment Protection Committee (MEPC) de la OMI.
- 27 Septembre - 1^{er} Octobre 2010: Examen de la demande à la 61^e session du MEPC.
En raison de l'opposition de principe exprimée par les États-Unis et de Singapour, il n'a pas

été possible de maintenir une proposition de pilotage obligatoire, comme cela avait été initialement prévu²⁸.

- 6 - 10 Juin 2011: Validation de la soumission franco-italienne relative au pilotage en haute mer recommandée par le Navigation Subcommittee (NAV) de la OMI - 57^{me} session. La France et l'Italie s'engagent à présenter au MSC 90 (mai 2012), les mesures opérationnelles associées à la demande de classement des Bouches de Bonifacio en PSSA afin que le statut de la zone soit définitivement acté.
- 11 - 17 Juillet 2011: Adoption de la résolution (15 juillet 2011) sur la classification du détroit de Bonifacio comme PSSA (résolution MEPC.204(62)), mesure qui deviendra définitive avec l'établissement d'un service pilote recommandé.
- 31 Mai 2012: Acceptation de la mesure pilote en haute mer par le Comité de sécurité maritime (MSC) par la OMI - 90^{me} session, stipulant qu'il doit entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2014.
- Été 2014: La mesure est mise en œuvre à titre d'essai par les pilotes sardes et corses (Ordonnance n° 73/2014 du 30/06/14 pour la partie sarde, et Ordonnance 2014220-0003 du 8 août 2014 pour la partie corse).

Dispositif franco-italien d'aide à la navigation et de surveillance des Bouches de Bonifaziu

Les conclusions de l'étude ont permis à la France et à l'Italie de saisir, conjointement, l'O.M.I. afin de mettre en place un dispositif franco-italien d'aide à la navigation et de surveillance des Bouches de Bonifacio.

Ce dispositif repose sur une réglementation en vigueur depuis le 1er décembre 1998 visant à organiser la circulation en un service de trafic maritime. Celle-ci institue :

- La création d'une route recommandée à double sens de circulation pour les navires supérieurs à 20 mètres ;
- la création de deux zones de prudence aux extrémités de cette route à double sens ;
- l'obligation, pour tout navire de jauge supérieure ou égale à 300 tonneaux, de transmettre un compte rendu à « Bonifacio Trafic » (indicatif du service de trafic maritime) dès son arrivée en zone de prudence (indiquant son identité, sa position, la route envisagée, la nature de la cargaison ...), puis d'assurer une veille permanente sur V.H.F. pendant toute la traversée,

²⁸ Marine Environment Protection Committee, Report of the Marine Environment Protection Committee on its Sixty-First Session, IMO Doc. MEPC 61/24 (6 October 2010), at paras 9.3-9.5 and Annex 15. The Sub-Committee on the Safety of Navigation recommended pilotage for transiting the Strait of Bonifacio. Sub-Committee on the Safety of Navigation, Report to the Maritime Safety Committee, IMO Doc. NAV 57/15 (24 June 2011), at para 3.18. In designating the Strait of Bonifacio as a Particularly Sensitive Sea Area on 15 July 2011, the APM adopted by the MEPC only "recommended" that masters of vessels transiting through the strait avail themselves of a pilot. MEPC Resolution MEPC.204(62), IMO Doc. MEPC 62/24/Add.1, Annex 22, Annex 4, para. 3, p. 15.

selon une procédure précise (communication obligatoire de tout défaut, avarie, altération des capacités de navigation, risque de pollution ou de perte de cargaison...);

- deux centres de contrôle, le sémaphore de Pertusato côté français et la station de gardes côtes de La Maddalena côté italien.

Le sémaphore de Pertusato, situé à Bonifacio, a récemment été rénové et ses moyens de surveillance modernisés.

En pratique, la coopération opérationnelle entre les deux pays fonctionne bien. Ainsi, les centres opérationnels de coordination des secours maritimes responsables de la zone (C.R.O.S.S. Med. en France et M.R.C.C. Roma en Italie) échangent systématiquement leurs informations sur les navires présentant des risques. La mise en place d'un échange d'informations en temps réel sur les navires détectés par les deux stations côtières est prévue par SICOMAR Plus.

Concernant les moyens d'intervention, un remorqueur de haute mer de la Marine Nationale est positionné dans les Bouches lorsque de mauvaises conditions météorologiques sont prévues. De plus, le Préfet Maritime français peut également faire appel aux remorqueurs d'intervention italiens.

Le protocole d'accord franco-italien adopté en février 2001 permet aux navires des deux États chargés de la surveillance de la circulation dans les Bouches de Bonifacio d'intervenir indifféremment dans les eaux territoriales françaises ou italiennes en cas de besoin.

Le service de pilotage aujourd'hui

Pour commander un service de pilotage hauturier il faut contacter DEEP SEA BONIFACIO STRAIT PILOT par e-mail, téléphone, fax, ou web pour utiliser le système de réservation en ligne.

Lors d'une commande d'un pilote de haute mer, il faut au moins un préavis de 48 heures, et mettre à jour le ETA 24 heures avant l'arrivée, même si l'ETA n'a pas changé.

- 48 heures à l'avance envoyer la demande du pilote
- 24 heures avant l'arrivée, les navires doivent confirmer la ETA par courriel ou par télécopieur
- 6 heures avant l'arrivée, les navires doivent confirmer la ETA par courriel ou par télécopieur.
- 2 heures avant l'appel d'arrivée « BONIFACIO TRAFFIC » sur VHF ch 10

La zone de pilotage couvre le détroit et ses approches. Habituellement le pilote monte à bord des navire qui entrent dans le détroit hors de la zone « BONIFREP » dans des positions d'embarquement bien déterminées.

Améliorations souhaitables

Évolutions en cours du droit international

Nous assistons à une augmentation significative de la réglementation de la navigation par les États côtiers dans les eaux adjacentes pour la protection et de la préservation du milieu marin en raison du nombre croissant d'accidents maritimes entraînant une pollution grave de ce milieu. L'accident le plus notoire qui indique cette tendance a été l'échouement de l'Exxon Valdez dans les eaux de l'Alaska en 1989. Ceci a entraîné l'adoption, par les États-Unis, de la Oil Pollution Act 1990 (OPA90), qui a établi un régime exhaustif de lutte contre la pollution marine provenant des navires dans les eaux adjacentes des États-Unis.²⁹

L'accident de l'Exxon Valdez a été suivi de plusieurs accidents de pollution graves dans les eaux européennes, y compris celui du pétrolier Braer au large de la côte sud-ouest de Shetland en 1993, et le naufrage du pétrolier Erika au large de la France en 1999 et du pétrolier Prestige au large de l'Espagne en 2002.

Ces accidents ont tous contribué à accroître la sensibilité des États côtiers aux risques de pollution marine provenant de navires dans leurs eaux adjacentes et ont porté à des progrès pour une réglementation accrue du transport maritime dans ces eaux. L'erreur humaine a été un facteur clé dans tous ces incidents, en particulier ceux impliquant l'échouement d'un navire.

Au niveau international on a également abordé la question dans le contexte d'un navire en détresse qui cherchait un lieu de refuge dans un détroit utilisé pour la navigation internationale, concluant que: « *Tout en respectant l'intention des négociateurs de la CNUDM III de protéger la liberté de navigation par le détroit, il ne faut pas appliquer une interprétation trop restrictive qui pourrait interdire à l'État côtier d'intervenir pour empêcher de nuire à ses intérêts vitaux. Les détroits internationaux ne sont pas exemptés du droit de protection de l'État côtier en vertu du droit international général et le principe de précaution en droit international s'applique.* »³⁰

De nombreuses conventions internationales, ainsi que la volonté des États côtiers du monde entier d'accroître leurs contrôles sur la navigation dans leurs eaux adjacentes, reflètent l'approche de précaution pour préserver et protéger le milieu marin.

Une deuxième génération de conventions environnementales a suivi la CNUDM. Celles-ci reflètent une sensibilisation accrue aux menaces qui pèsent sur le milieu marin et incorporent des concepts élaborés, comme le développement durable et la conservation de la biodiversité, ainsi que le principe de précaution.

²⁹ Sam BATEMAN, Australian National Centre for Ocean Resources and Security, University of Wollongong

³⁰ A. Chircop, "Law of the Sea and International Environmental Law Considerations for Places of Refuge for Ships in Need of Assistance," in A. Chircop and O. Linden, eds., Places of Refuge for Ships – Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 246.

Le principe de précaution trouve son origine dans la déclaration de Rio³¹, de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992, et qui constitue maintenant une norme coutumière du droit international.³² L'approche préventive reflète l'idée qu'il n'est pas nécessaire d'attendre des preuves scientifiques ou techniques concluantes des risques de dommages au milieu marin avant de prendre des mesures préventives.³³

Le principe de précaution est présenté en détail à l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2007)³⁴. Il est énoncé dans le cadre d'une approche de la gestion des risques qui prévoit que, si une politique ou une mesure particulière risque de provoquer un dommage public ou environnemental et qu'aucun consensus scientifique ne se dégage sur la question, cette politique ou mesure doit être abandonnée. Si de nouvelles données scientifiques sont mises à disposition, la situation doit faire l'objet d'un réexamen. Le principe de précaution ne peut être invoqué que dans le cas de risque potentiel et ne peut en aucun cas justifier des décisions arbitraires.

L'approche préventive est postérieure à la CNUDM depuis plus d'une décennie et son acceptation démontre clairement que le monde a changé en ce qui concerne l'équilibre entre les libertés de navigation et la protection de l'environnement marin.

L'insistance de la Malaisie pour que les expéditions japonaises de plutonium ne soient pas acheminées par le détroit de Malacca par crainte des risques environnementaux³⁵ se sont reflétés dans les Lignes directrices révisées pour l'identification et la désignation des PSSAs adoptées par l'Organisation maritime internationale (OMI) en 2005.³⁶ Ces lignes directrices reconnaissent qu'avec l'augmentation du commerce mondial, les activités de transport maritime augmentent aussi, ce qui augmente le risque d'effets nuisibles et de dommages au milieu marin. Les lignes directrices sont beaucoup plus détaillées et « libérales » dans leur approche que l'article 211(6) de la CNUDM, qui reflète la connaissance scientifique plus poussée et plus complète des dangers posés par les navires pour le milieu marin.³⁷

En ce qui regarde le pilotages dans les endroits dangereux, et notamment aux détroits soumis au régime de passage en transit, s'appuyant sur l'Article 43 de la CNUDM, certains Etats riverains sont favorables à la reconnaissance d'un service public international qui serait payé par la communauté internationale³⁸.

31 Unies, Nations. "Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement." Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement. 1992.

32 R. Rayfuse, "International Environmental Law", Chapter 14 in S. Blay, R. Piotrowicz and M. Tsamenyi, eds, *Public International Law- An Australian Perspective*, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp. 360 – 1.

33 E. Gold, *Gard Handbook on Protection of the Marine Environment*, 3 ed., Arendal: Gard AS, 2006, p. 62.

34 Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 47–390. ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

35 10 J. M. Van Dyke, "Sea Shipment of Japanese Plutonium under International Law," *Ocean Development and International Law* 24 (1993), pp. 399–403.

36 Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, adopted by IMO Assembly Resolution A.982(24), 1 December 2005

37 West European Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) – Comments made by the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea of the United Nations (DOALAS) in connection with issues raised in document LEG 87/16/1, IMO Doc. LEG 87/16/1, Annex 7 (23 October 2003).

38 ISEMAR Note de synthèse 166, 2014

Évolutions possibles applicables aux Bouches de Bonifacio

Toutes ses évolutions examinées peuvent avoir des conséquences sur l'aménagement futur des Bouches de Bonifacio en tant que détroit international assujéti au régime de transit.

Le passage en transit était un accord politique, étroitement lié à la situation internationale marquée par la guerre froide. Depuis 1982 d'importants changements politiques, juridiques et environnementaux ont eu lieu, et plus encore la globalisation a apporté un changement d'échelle dans les volumes de trafic maritime et dans la dimension des navires (gigantisme).

Aujourd'hui le cadre est complètement différent, et l'acteur UE peut jouer un rôle décisif, pour la mise en place progressive de mesure de protection environnementale et de la santé humaine dans la Méditerranée (voir le rapport de janvier 2019 « ECAMED: a Technical Feasibility Study for the Implementation of an Emission Control Area (ECA) in the Mediterranean Sea » par Ineris - Institut national de l'environnement industriel et des risques).

Il existe actuellement quatre Zones de contrôle des émissions (ECA) désignées par l'OMI dans le monde : la zone de la mer Baltique ; la zone de la mer du Nord ; la zone de l'Amérique du Nord (couvrant les zones côtières désignées au large des États-Unis et du Canada) ; et la zone maritime caraïbe des États-Unis (soit les eaux entourant Porto Rico et les Îles Vierges américaines).

La protection de l'environnement en vertu des articles 192 et 194 de la CNUDM n'est pas soumise au passage en transit, et donc les questions environnementales ne devraient pas être soumises aux frontières légales du passage en transit (par rapport aux autres types de détroits).

Les États côtiers devraient pouvoir adopter des mesures supplémentaires « justifiables », et le passage en transit **ne devrait pas interdire le pilotage obligatoire** si cela s'avère nécessaire pour la protection des écosystèmes et des habitats rares ou fragiles en vertu du paragraphe 194(5).

Sur la base des exemples examinés, **l'article 43 pourrait être utilisé** afin de permettre la prise en considération et la mise en place de mesures plus strictes. Cet article est important dans la perspective d'améliorer les conditions de sécurité dans les Bouches de Bonifacio car il pourrait prévoir un mécanisme de coopération permettant l'adoption de mesures au-delà des voies maritimes et des systèmes de trafic.

Le coexistence entre le passage en transit et **les mesures de protection environnementale actuelles et en voie d'élaboration** semble de plus en plus nécessaire.

Les évolutions de la technologie disponible ouvrent des nouvelles solutions qui devraient être prises en considération.

Les questions qui restent ouvertes peuvent avoir une influence majeure :

- pilotage obligatoire ou non ? qu'est ce qui va changer avec la mise en place de systèmes de contrôle électronique et de systèmes d'inspection de proximité tels que le service RPAS (systèmes d'aéronefs télépilotés) par EMSA (l'Agence européenne pour la sécurité maritime) ?

- la OMI a-t-elle la compétence pour interdire des mesures de protection obligatoires ? La CNUDM (1982) l'interdit ? est-ce que la « base juridique » est solide ? Par exemple, serait-il applicable aujourd'hui le code de la navigation italien³⁹ là où il peut commander le pilotage obligatoire en certains cas de risque ?
- le pilotage obligatoire pourrait-il être une composante des voies de circulation et dispositifs de séparation du trafic (TSS) : parcours plausible ?
- le principe de précaution peut-il être invoqué face à « l'incertitude juridique » ?
- quelle est la certitude scientifique quant à l'importance du pilotage ?
- la politique environnementale européenne, à travers la stratégie de l'UE relève également de la dimension internationale et extra-européenne ; ceci influence l'approche commerciale autant qu'environnementale et de développement et son implication dans les stratégies mondiales pour l'environnement, tant sur son territoire (bassins transnationaux) que dans ses politiques extérieures (la OMI par exemple).

Actions possibles à mener par le partenariat Interreg

Face à l'évidence du stress environnemental apporté par le trafic maritime sur le Bouches de Bonifaziu, et le risque potentiel qui lui est associé, le partenariat du projet SICOMAR Plus peut mener des actions positives, la première étant la mise en place d'un service de pilotage hauturier effectivement disponible.

Mais la question de la protection du milieu marin Franco-Italien des Bouches de Bonifazio possède plusieurs dimensions, intervient à plusieurs niveaux, et se confronte à deux objectifs principaux :

- la durabilité des dispositifs en place ;
- la mise en place d'une stratégie de convergence des mesures de protection, focalisée sur l'efficacité.

La **dimension politique** est à la base de toute action en ces domaines. Aucune stratégie ne pourra être mise en œuvre avec succès que si les acteurs des régions directement intéressés font preuve d'un fort engagement politique. La présence à côté de la Corse et de la Sardaigne de toutes les régions de la zone de coopération (PACA - Dept. du Var, Ligurie, Toscane) pourrait être l'occasion pour concorder une stratégie sur plusieurs horizons temporels, engageant toutes les parties prenantes et en poussant à l'action soit à niveau national et européen, soit vers les organismes existants (qui ont permis en effet la désignation des Bouches comme PSSA).

Il existe déjà des dispositifs au niveau des États et de l'Europe : les deux GECT entre Corse et Sardaigne, qui peuvent être efficaces.

³⁹ Repubblica Italiana. Codice della Navigazione. Art. 87. « *Nei luoghi dove ne è riconosciuta l'opportunità, il pilotaggio può essere reso obbligatorio con decreto del presidente della Repubblica. Nei luoghi dove il pilotaggio è facoltativo, il direttore marittimo può, per particolari esigenze, renderlo temporaneamente obbligatorio. Il decreto o il provvedimento del direttore marittimo fissano i limiti della zona entro la quale il pilotaggio è obbligatorio.* »

Il faut donc concorder une stratégie claire pour :

- exploiter et renforcer les mesures couramment autorisées ;
- parcourir toutes les passerelles juridiques ouvertes ;
- préparer les conditions pour une escalade réglementaire solide .

Par exemple :

- un projet de coopération coordonné selon l'Article 43 pourrait être une directrice viable ;
- sur l'horizon plus court, une ingénierie techno-juridique pourrait incorporer des mesures additionnelles dans les dispositifs existants (ex. pilotage obligatoire dans des TSS optimisés également du point de vue environnementale et des émissions polluantes) ;
- sur le long terme, une pression politique suffisante pourrait conduire à l'application conjointe, au niveau international des principes de prévention, précaution et le principe «pollueur-payeur» pour promouvoir l'élaboration et l'application d'un régime de responsabilité environnementale afin de prévenir les dommages écologiques.

La **dimension scientifique** (excellamment représenté dans le partenariat) est primordiale, car il est plus facile de parvenir à un consensus au niveau international lorsqu'il existe de solides preuves scientifiques.

Il ne s'agit pas seulement de la composante technologique ; la dimension scientifique traverse bien évidemment toutes les autres composantes : politique, juridique, sociale, économique, environnementale, etc.

Une stratégie de recherche conjointe et multidisciplinaire, capable de finaliser des ressources communautaires et nationales est importante et possible. Il sera aussi utile d'appliquer la méthode de l'affectation (earmarking) de fonds et de directrices d'investigation pour les thèmes pertinents.

Des publications influentes et des données irréfutables seront le meilleur appui pour poursuivre la stratégie intégrée d'une manière efficace. ***

Actions possibles à mener par le partenariat Interreg vers les États italien et français (et vers l'OMI)

Les États français et italien sont les acteurs clés de toute action possible. Comme ils ont le pouvoir de représentation auprès de l'OMI, les interlocuteurs principaux sont les deux États côtiers.

Le partenariat du projet SICOMAR Plus est bien évidemment porteur d'intérêts collectifs et un témoin de la coopération transfrontalière pour la protection environnementale des Bouches de Bonifacio.

Le partenariat Interreg pourra être influent avec ses activités de sensibilisation et d'information.

Ceci pourra être tant plus efficace dans la corniche d'une plateforme permanente pour

- exercer une pression institutionnelle pour assurer la mobilisation des moyens financiers nécessaires pour la mise en place d'un service de pilotage hauturier perenne ;
- engagé les États à préparer urgentement les conditions pour la gestion du service après mai 2021, en déléguant un organisme transfrontalier adéquat, tels que le GECT ;
- engager les représentations permanentes à maintenir au sommet de l'agenda du Comité de la protection du milieu marin (MEPC) de l'OMI l'urgence de rendre obligatoire le pilotage dans le détroit de Bonifacio, ou d'interdire le passage aux transports dangereux ;
- engagé les États (et les organismes transfrontaliers existants tels que le GECT PMBB) pour la mise en place d'une stratégie viable pour faciliter et accélérer ce processus, par exemple à travers l'unification des parcs réalisant une zone contiguë couvrant le chenal entier ;
- engagé les États à utiliser les moyens juridiques qu'ils ont à disposition pour faire respecter les mesures de protection - ou même d'en étendre le champ d'action ;
- appuyer les efforts des États pour la reconnaissance d'une ECAMED, et solliciter des études scientifiques et réglementaires sur les conséquences sur le transit dans les Bouches ;
- presser les représentations techniques auprès des comités de la Commission européenne et du Parlement européen afin d'inclure le thème « détroit de Bonifacio » dans les programmes de recherche.

Une « plateforme Bonifacio » serait aussi le point de connexion et mise en réseau des nombreux sujets publics et privés actifs, et des projets en cours.

Mise en œuvre du pilotage hauturier

Périmètre du service corso-sarde

La zone de pilotage couvre le détroit et ses approches. Habituellement, les navires qui entrent dans le détroit montent à bord de leurs pilotes à l'extérieur de la zone du « BONIFREP », les positions d'embarquement étant déterminées.

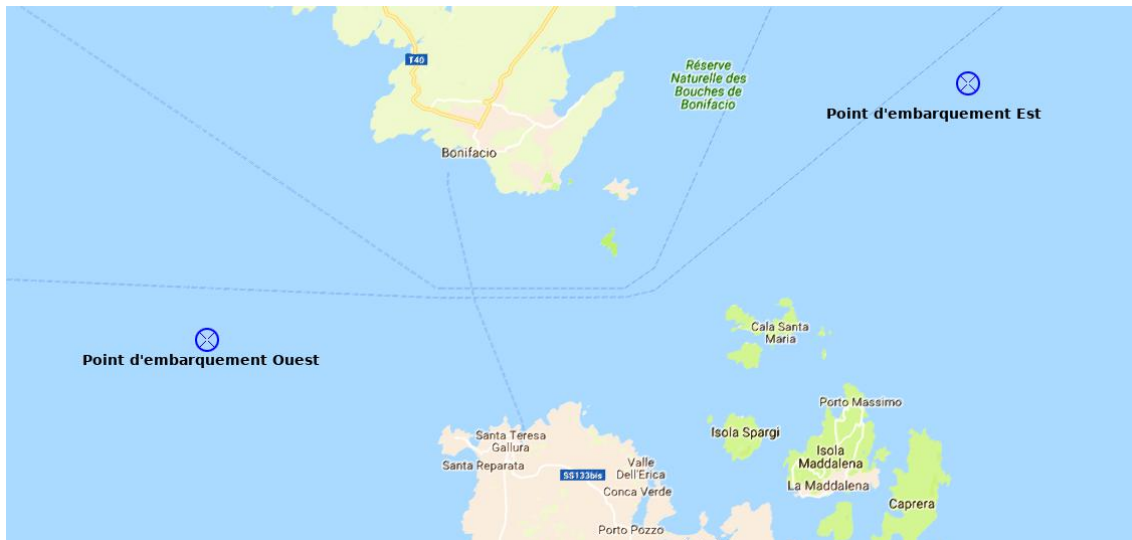


Illustration 10: Service de pilotage - points d'embarquement

Les navires désirant commander un pilote du détroit de Bonifacio doivent, autant que possible, envoyer par e-mail ou par fax les informations [suivantes] au service nommé « Bonifacio Strait pilotage ».

Deux phase différentes : test-démonstration et mise en régime

Le service doit être traité d'une façon différente dans la phase «test et démonstration» pendant l'implémentation du projet SICOMAR Plus (la période entre les bornes du projet SICOMAR Plus supporté par un cofinancement FEDER e des cofinancements par les autorités nationales et régionales françaises et italiennes) et la phase de «mise en régime» après la fin du projet et en considérations de différentes sources de financement possibles pour la continuation du service.

Pendant la phase de test et démonstration l'objectif est étroitement limité à

- tester l'efficacité et la réponse au service à travers sa mise en place gratuite ;
- démontrer l'utilité (efficacité) du service, et
- vérifier les conditions de viabilité future du service à travers le recueil de données sur la réponse au service par les navires qui traversent le détroit.

Néanmoins le service doit être en place d'une façon efficace et suffisante a satisfaire le requis de « produit », tant plus que la condition de disponibilité réel du service fait partie de la recommandation de la OMI.

La mise en place du service pourtant devrait prévoir toutes conditions appropriés pour les professionnels qui gèrent le service et pour les usagers.

On va examiner avant tous le plan de mise en œuvre de la phase de test et démonstration. Après nous ajouterons les considérations sur les conditions nécessaires e les bornes à contempler pour le fonctionnement opérationnel à régime.

Matériel et personnel, localisation

L'action «test-démonstration» consiste en mettre à disposition des pilotes - par le fonds du projet SICOMAR Plus, les moyens matériels et humaines afin qu'ils puissent exercer leur service de pilotage.

Les exigences de base pour la mise en place du service pendant la phase de « test et démonstration » sont :

- une vedette de pilotage (p. ex de type ORC 172 - 17m, 23T - 2x560CV, Cat. 3)
- le conducteur de la vedette de pilotage et un motoriste,
- des locales convenables pour le personnel pendant le service en (la station préférable est Bonifacio, en Corse).

Les service d'infrastructure radio-télécom et les autres services / infrastructures nécessaires (AIS - VTS) sont en place et utilisables pour le service.

Durée du test

La phase de test-démonstration doit s'achever avant le 31 mai 2021, date de conclusion prévue du projet SICOMAR Plus. C'est plausible, comme l'on verra dans la suite, que le début du service soit possible à partir du mois de octobre 2019.

La durée prévue de la phase de test-démonstration du service serait par conséquent de 18 mois.

Cadre juridique du service

Le service s'encadre dans les prévisions de la délibération de la OMI MSC 90/28
« Recommendation on navigation through the Strait of Bonifacio » .

Le service en tant que envisagé par le projet SICOMAR Plus retombe sous les prévisions des règles européennes sur les aides d'États e sous les règlements gouvernants les Fonds européens, notamment le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Aides d'État

La question des aides d'État est le premier nœud à résoudre. L'encadrement communautaire des aides d'État se place dans le contexte plus général des règles du Traité régissant la concurrence. Selon l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, *sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par un État membre qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence.*

Au niveau interprétatif, le terme "aide d'État" on entend « chaque avantage appréciable accordé économiquement à une entreprise à travers une intervention publique, avantage qu'il ne se serait pas autrement réalisé »⁴⁰.

Selon le droit de la Cour de Justice des Communautés Européennes, la notion fondamentale d'aide «est [...] plus générale que celle de subvention parce qu'elle comprend non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au strict sens du mot, sont de même nature et ont des effets identiques»⁴¹.

La notion d'aides couvre également les transferts de ressources publiques sous la forme de prises de participation, d'apports de capital ou de mesures de financement similaires (comme les obligations convertibles en actions, ou les prêts accordés à des conditions qui ne sont pas celles du marché, dont la rémunération ou le remboursement est au moins partiellement fonction des résultats de l'entreprise, y compris les garanties de prêts et les transferts de propriété de biens immobiliers) effectués par les États membres, leurs collectivités territoriales ou d'autres organismes au bénéfice d'entreprises et qui ne peuvent être considérés comme apport de capital à risque selon la pratique normale d'un investisseur en économie de marché.

La forme de l'aide peut changer, mais selon l'art. 87, Tract. CE, ceci relève des effets et non de la cause ou du but des interventions (arrêt CJE 2 Juillet 1974, cause 173/73, Italie vs. CE, par 27).

Également il est indifférent que l'instrument juridique de l'aide soit de droit public ou privé.

En plus le Traité CE présente un Titre (V, art. 70-80) pour le secteur de la navigation et des ports, concernant la concurrence et les aides d'État.

40 G. Tesauro, Diritto comunitario, Padova, 1996

41 Arrêt du 15 mars 1994 dans l'affaire C-387/92, Banco Exterior

Applicabilité de la législation sur les aides d'État au coût du service de pilotage prévu dans le Projet SICOMAR

L'analyse effectuée et présentée dans la présente partie de ce document a pour but d'analyser et évaluer l'applicabilité de la législation sur les aides d'État à l'activité de pilotage hauturier prévue dans le projet SICOMAR Plus. Cette analyse se base sur les étapes méthodologiques suivantes :

- Identifier la base juridique se référant à l'activité spécifique du projet
- Analyse spécifique du contexte de référence
- Vérification de l'applicabilité des normes au service de pilotage SICOMAR Plus
- Vérification des exclusions possibles à la législation
- Conclusion

Les aides d'État du Programme IFM 2014/2020

Les aides d'État sont réglementées par le PROGRAMME DE COOPERATION ITALIE-FRANCE MARITIME 2014-2020 au paragraphe 53 2.A.6.2

Principes directeurs régissant la sélection des opérations. Les aides d'État prévues par le PC seront concédées conformément aux conditions prévues par le Règlement n. 1407/2013 « de minimis » e/ou le Règlement n. 651/2014 « d'exemptions », ainsi qu'aux décisions à autoriser (dans le cas d'aides notifiées), et, dans tous les cas, conformément à la législation communautaire en matière d'aides d'État en vigueur au moment de l'octroi.

Bien que non modifié dans les références législatives du Programme IFM, le 14 Juin 2017 a été publié sur le Journal Officiel de l'UE le Règlement (UE) 2017/1084 de la Commission, modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 concernant les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles.

Par rapport au Reg. (UE, N.651/2014) le règlement modifié a étendu son champ d'application aux investissements aux infrastructures portuaires et d'aéroport.

Définition des aides

En général par aides d'État on considère n'importe quel type d'aide (quelle que soit sa forme) accordé à certains entreprise (acteurs qui effectuent des activités économiques) par les autorités publiques nationales.

En raison de leur capacité de fausser la concurrence et d'influencer les échanges commerciaux, les aides de ce type ne sont pas compatibles avec le marché intérieur, sauf dérogations prévues dans les traités.

Afin de permettre à la Commission de contrôler les régimes d'aides et les aides individuelles, l'Etat membre s'engage à notifier à la Commission tout projet (incluant les projets de législation) destiné à établir de telles aides, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).

En adoptant le «règlement d'autorisation», le Conseil a introduit la possibilité pour la Commission de définir certaines exemptions (à travers l'adoption de règlements d'exemption par catégorie en matière d'aides d'état) établissant ainsi la compatibilité de certaines catégories spécifiques d'aides d'état avec le marché intérieur, les soulevant ainsi de l'obligation de notification préventives.

Une de ces exemptions prévoit que certaine forme d'aide puisse être considérée compatible avec le marché intérieur de certaines régions : il s'agit des aides à finalité régionale, visant à soutenir le développement économique et la création de nouveaux emplois.

Le règlement (UE) n. 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclare certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur, selon les articles 107 et 108 du traité (règlement général des exemptions par catégorie RGEC). Le règlement général des exemptions par catégorie a été modifié par le règlement (UE) 2017/1084 de la Commission, du 14 juin 2017, en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques,

Les normes établies dans les orientations de la Commission, servent de base à l'élaboration, de la part des Etats Membres, des cartes d'aides à finalité régionale, à travers lesquelles sont identifiées 1) les secteurs dans lesquels les entreprises peuvent recevoir les aides d'État à finalité régionale et 2) le montant de l'aide.

En principe, les orientations s'appliquent à tous les secteurs de l'activité économique.

Cependant les secteurs pour lesquels les aides sont soumises à instrument juridique ad hoc et/ou à d'autres orientations en matière d'aides d'État comme la pêche et l'aquaculture, l'agriculture (avec certaines exceptions), les aéroports, l'énergie et les transports, sont exclues du champ d'application de ces orientations.

Les projets financés par la politique de cohésion (au titre des Fonds structurels et d'investissement européens) doivent être conformes au Droit Européen et National. Les États membres doivent garantir que leur propre régime d'aides respecte la normative en matière des aides d'État, incluant les normes d'aides d'État à finalité régionale, et doit évaluer, les interventions prévues dans le cadre de leurs programmes (opératifs) et répondre aux possibles obligations de notification. Le processus de programmation stratégique prévu par la politique de cohésion et l'analyse des aides au titre des dispositions en matière d'aides d'État restent distinctes, mais dans certains cas, on peut avoir recours à l'analyse sur laquelle se base les interventions de la politique de cohésion pour justifier les aides d'État.

Le cadre juridique général inclut de manière explicite des références aux normes en matière d'aides d'État, en particulier en ce qui concerne les instruments financiers, les opérations génératrices de recettes, les partenariats public-privé, la stabilité des opérations, etc. Pour faciliter l'application efficace de la normative d'aides d'État de la part des États membres, la mise à disposition des fonds est subordonnée au respect de certaines obligations (certaines conditions ex ante), comme la présence dans les États membres de dispositions finalisées à la formation des travailleurs et au renforcement des capacités administratives dans ce domaine.

L'application des normes en matière d'aides d'État représente un des secteurs à risque pour l'application de la politique de cohésion et est souvent à l'origine des erreurs relevées par les auditeurs.

Base juridique

1. Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)
2. Règlement (UE) 1084/2017 de la Commission du 14 juin 2017 qui modifie le Règlement (UE) n° 651/2014
3. Règlement (UE) n° 651/2014 d'exemption e.s.m.i
4. Règlement (UE) n° 1407/2013 « de minimis »
5. Communication de la Commission sur la notion d'aide d'État (2016/C 262/01)
6. Communication de la Commission C (2004/C 13/03) – Orientations communautaires en matière d'aides d'État aux transports maritimes, qui remplace les Orientations de 1997
7. Règlement (UE) n° 2017/352 du 15 février 2017 relative à un cadre juridique pour la fourniture de services portuaires et les règles communes en matière de transparence financière des ports

Analyse de la base juridique

L'article 107 (ex article 87 du TCE) du Traité de l'Union Européenne, concerne la conformité et l'éligibilité des aides accordées par les états aux entreprises.

Ces aides, sauf dérogation prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, car elles affectent les échanges entre les États membres, à travers des ressources d'État, qui sous n'importe quelle forme, favorisent certaines entreprises ou certaines productions, faussant ou menaçant de fausser la concurrence.

En analysant cas par cas le cadre de compatibilité pour vérifier la compatibilité du service de pilotage prévu par le projet SICOMAR, on s'aperçoit que cette activité ne relève pas des activités déclarées compatibles avec le marché intérieur et donc soumise à la normative sur les aides d'État, au sens du TFUE

En effet, voici la liste des aides compatibles, qui n'ont pas d'analogie avec le service de pilotage SICOMAR Plus (les définitions sont résumées ci-dessous pour en faciliter la lecture) :

- a) les aides sociales octroyées aux consommateurs individuels;

b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles.

Il existe cependant une liste supplémentaire qui énumère les aides considérées compatibles avec le marché intérieur. Le seul élément pouvant servir de base valide à l'intégration du service de pilotage SICOMAR, comme activité compatible avec le marché intérieur est le suivant :

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, sans altérer les conditions des échanges, dans une mesure contraire à l'intérêt commun .

Comme nous le verrons par la suite, cette définition générale visant à renforcer le développement de certaines activités, ne peut pas être utilisée car elle est limitée par les règles contenues dans la Communication de la Commission concernant la notion des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1 du traité de fonctionnement de l'Union Européenne (2016/C 262/01)

L'article 107 du TFUE est précisé dans le Règlement (UE) 1084/2017 de la Commission du 14 juin 2017, qui modifie le règlement (UE) n°651/2014 concernant les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides à la culture et à la conservation du patrimoine et les aides aux infrastructures sportives et récréatives multifonctionnelles, ainsi qu'au régime des aides à finalité régionale au fonctionnement des régions ultrapériphériques et modifie le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts éligibles.

L'article 3 : Conditions pour l'exemption est identique à celui du Règlement précédent n° 651/2014 et établit comment les régimes des aides, les aides individuelles accordées au titre des régimes d'aides et les aides ad hoc, sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 108, paragraphe 3 du traité et sont exemptées de l'obligation de notification au sens de l'article 108, paragraphe 3, du traité, si elles satisfont toutes les conditions visées au chapitre III dudit règlement.

Prenant en considération les conditions générale du chapitre I et les règles générales qui amplifient et précisent les termes utilisés, conformément à l'article 107 du TFUE, il convient de considérer parmi les dispositions du chapitre III (Dispositions spécifiques aux différentes catégories d'aides), celles qui sont les plus pertinentes au cas SICOMAR, qui se trouve dans la section « Aides à finalité régionale » à savoir les dispositions qui permettent aux entreprises d'outrepasser les règles de l'Union Européenne en matière de protection de l'environnement ou d'améliorer le niveau de protection de l'environnement en l'absence de telles règles.

L'article détermine la nature des aides d'État et définit les modalités selon lesquelles l'intervention publique est admissible. Bien évidemment, les aides d'État doivent satisfaire certains critères et être autorisés par la Commission Européenne. Le contrôle des aides d'État en matière de protection de l'environnement ont pour but de garantir que les aides d'État permettent d'atteindre un niveau de protection de l'environnement plus élevé que si ces aides n'existaient pas et garantit que les effets positifs obtenus soient supérieurs aux effets négatifs provenant de la distorsion de la concurrence,

La Communication de la Commission sur la notion d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité de fonctionnement de l'Union Européenne (2016/C 262/01) précisent les différents éléments que constituent la notion d'aides d'État, la survie d'une entreprise, la possibilité

d'imputer la mesure d'État, son fonctionnement par des ressources d'État, un avantage conféré, la sélectivité de la mesure et ses effets sur la concurrence et sur les échanges entre États Membres.

Etant donné que la notion d'aides d'État est un concept juridique objectif, défini directement par le traité (1), la communication précise comment la Commission compte appliquer l'article 107, paragraphe 1, du traité, basé sur l'interprétation de la Cour de justice et du Tribunal, organes juridiques de l'Union.

Le pivot du raisonnement de la Communication est basé sur le concept d'application de la législation aux aides aux entreprises. « Ces normes ne s'appliquent que si le bénéficiaire d'une mesure est une entreprise » Communication /2016/C-262/01).

Il faut donc préciser la définition d'une entreprise. Pour la jurisprudence de la Cour de Justice, la notion d'entreprise comprend « n'importe quel organisme qui exerce une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de ses modalités de financement. La qualification d'un organisme comme entreprise dépend entièrement de la nature de ses activités (Sentence de la Cour de Justice du 12 septembre 2000, Sentence de la Cour de Justice du 10 janvier 2006).

Les conséquences de cette définition sont :

- le caractère lucratif de l'activité n'est pas relevé: l'application de la législation en matière d'aides d'État ne dépend pas du fait que l'organisme soit constitué à des fins lucratives ; donc même une association à but non lucratif, si elle fournit des services est considérée comme une entreprise et donc sujette à cette législation.
- Le statut juridique d'un opérateur économique, selon le droit national n'a aucune influence. « Par exemple, un organisme, considéré comme association ou société sportive selon le droit national, peut être considéré comme une entreprise, selon l'article 107, paragraphe 1, du traité. Il en est de même pour les organismes qui font formellement partie de l'administration publique. « Communication (2016/C/261/01) : Principes généraux. »

Il est donc établi qu'en présence de l'exercice d'une activité économique, indépendamment de la nature juridique de l'opérateur, même si il s'agit de l'administration publique, l'entreprise qui fournit un service est soumise à la législation sur les aides d'État.

Impact sur la concurrence

Il nous reste à affronter un autre pilier du problème lié à l'application ou non de la législation en matière d'aides d'État, il s'agit de l'impact possible sur le commerce et sur la concurrence.

Les aides publiques aux entreprises constituent des aides d'État en vertu de l'article 107.

Paragraphe 1, du traité uniquement si « favorisant certaines entreprises ou certaines productions, elles faussent ou menacent de fausser la concurrence » et uniquement « dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres » 186.

Il s'agit de deux éléments différents et nécessaires à la notion d'aides. Pratiquement ces critères sont souvent traités ensemble dans l'évaluation des aides d'État, car au niveau de la législation, elles sont connectées de manière indissociable.

On considère qu'une mesure concédée par l'État fausse ou menace de fausser la concurrence lorsqu'elle améliore la position concurrentielle du bénéficiaire face aux autres entreprises concurrentes. D'un point de vue pratique, on rencontre une distorsion de la concurrence selon l'article 107, article 1 du Traité, lorsque l'État concède un avantage financier ou « sous n'importe quelle forme » à une entreprise dans un secteur libéralisé, où existe ou pourrait exister une situation de concurrence.

Une distorsion potentielle de la concurrence est exclue si les conditions cumulatives suivantes sont présentes :

- a) le service est sujet à un monopole légal (établi en conformité avec le droit européen);
- b) le monopole légal doit non seulement exclure la concurrence sur le marché, mais aussi la concurrence pour le marché, autrement dit la concurrence due à la position du prestataire exclusif du service en question;
- c) le service ne doit pas être en concurrence avec d'autres services;
- d) si le prestataire du service opère sur un autre marché (géographique ou de produit) ouvert à la concurrence, l'existence d'une subvention transversale doit être exclue, c'est-à-dire, que des fonds publics alloués pour le service soumis à un monopole légal ne peuvent avantager d'autres activités.

Le soutien public risque de fausser la concurrence même s'il n'aide pas l'entreprise bénéficiaire à s'étendre et à conquérir des parts de marché.

Il suffit que l'aide lui permette de maintenir une position compétitive plus forte que celle qu'elle aurait eu en absence d'aides. Dans ce contexte, pour que l'on puisse considérer que l'aide fausse la concurrence, il suffit donc que celle-ci fournisse un avantage au bénéficiaire, en diminuant les coûts qu'il devrait affronter dans le cadre de ses activités normales.

La définition des aides d'État n'implique pas que la distorsion de la concurrence ou l'effet sur les échanges soit sensible ou substantielle. L'importance relativement faible d'une aide ou les dimensions modeste de l'entreprise n'excluent pas, en soi, l'éventualité que l'aide fausse ou menace de fausser la concurrence.

Règlements ou Communication qui n'ont pas d'influence sur le service de Pilotage inclus dans le projet SICOMAR Plus.

1) Le Règlement (UE) 2017/352 du Parlement Européen et du Conseil du 15 février 2017 qui établit une structure réglementaire pour la fourniture des services portuaires et règles communes en matière de transparence financière des ports, n'est pas applicable au cas SICOMAR Plus, objet du présent document.

Le règlement (UE) 2017/352 s'applique à tous les ports maritimes du réseau transeuropéen du transport, repris dans l'annexe II du règlement (UE) n. 1315/2013, mais pas aux ports liés aux Bouches de Bonifacio, de plus le service de pilotage réalisé en haute mer, n'a pas d'impact direct sur l'efficacité des ports, vu qu'il n'est pas utilisé pour les manœuvres d'entrée et de sortie du port et n'est donc pas inclus dans le règlement.

2) La communication de la Commission de 2014, **Communication C(2004) 43 de la Commission – Orientations communautaires en matière des aides d’État aux transports maritimes (2004/C 13/03)**, qui remplace les orientations de 1997, vise à fixer les paramètres second lesquels, conformément aux règles et procédures communautaires en matière d’aides d’État, la Commission approuvera les aides d’État au secteur maritime selon l’article 87, paragraphe 3, lettre c) et/ou de l’article 86, paragraphe 2 du traité : « Les régimes d’aide ne doivent pas jouer au détriment des économies des autres États membres et il faudra vérifier qu’il n’existe pas de risques de distorsion de la concurrence entre États membres dans une mesure contraire à l’intérêt commun. Les aides d’État doivent toujours se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre leur objectif et être octroyées de manière transparente ». Aucune annotations particulières évoquant l’objet du présent document, à part les dispositions de caractère général présentées ci-dessus, n’a été identifiée.

Quelles sont les limites à considérer pour la mise en œuvre du service?

Suite à l’analyse de la base législative et selon les conclusions tirées (assujettissement intégral d’une contribution publique (IFM) à un sujet privé, quoique sous différentes formes de soutien), il faudra vérifier si le projet de service de pilotage SICOMAR Plus relève ou non des critères d’assujettissement identifiés. Voyons en détail les éléments essentiels et les criticités du service.

Commençons par l’analyse des différents éléments du service.

Le service de pilotage est-il une entreprise?

En premier lieu, il faudra déterminer si le service de pilotage SICOMAR est une entreprise.

Faisons référence à la définition européenne d’entreprise. La notion d’entreprise est très flexible, elle comprend toutes les entreprises qui se livrent à une activité économique, indépendamment de leur statut juridique ou de la façon dont elles sont financées. Elle peut également être décrite comme une entité économique qui consiste en une organisation unitaire de personnes et de moyens matériels e immatériels qui poursuit un même objectif économique spécifique à long terme. Ceci ne signifie pas que l’entreprise soit guidée par le profit, mais il suffit qu’elle opère sur un marché dans lequel existe une concurrence entre entreprises. On ne tient pas compte dans ce contexte du cas où les activités qui consistent dans l’exercice des autorités publiques, ne sont pas considérées comme activités économiques et par conséquent, la législation sur les aides d’État ne s’y appliquent pas. Ceci est une option à considérer dans le projet SICOMAR Plus.

Une hypothèse que nous proposons plus comme exercice théorique que comme faisable dans un délai court, est celle de prévoir la gestion du service de manière entièrement publique, donc avec ses propres moyens et instruments mais également avec la gestion et la rémunération directe ou indirecte du personnel utilisé, donc liées et imputables à l’organisme public.

La nature du service public ou du service à valence sociale n’est pas en contradiction avec la raison sociale d’entreprise. Il serait opportun de vérifier si la forme juridique adoptée par les gestionnaires du service de pilotage, ne devrait pas conduire à une forme juridique qui ferait ressortir la valeur

sociale et collective du service presté. Tout forme comme le sens associatif entre professionnels, avec ou sans registre, avec ou sans autorisation d'exercice, ne contredit pas la raison sociale d'entreprise.

Positions contraires à la thèse d'applicabilité de la réglementation sur les aides

Voyons en détail quelles sont les objections qui pourraient être soulevées sur le fait que le service soit soumis au règlement des aides.

1 – Le service de pilotage ne lèse pas la concurrence car il est géré par le seul sujet qui possède les caractéristiques pour pouvoir le réaliser, plus précisément l'association des pilotes ou un seul pilote.

Cette objection ne peut pas être prise en considération car le caractère unique du service n'est pas déterminé par le fait que l'association (ou les pilotes) sont les seuls qui peuvent réaliser l'activité du à leur connaissance technico-professionnelle ou leur expérience sur la zone maritime.

Le caractère unique du service ne peut être invoqué pour justifier le fait que la concurrence ne soit pas lésée, car en principe, n'importe quel sujet pouvant légalement effectuer le service de pilotage, a le droit d'être en concurrence afin de pouvoir le réaliser.

Aucun critère de nature géographique (comme par exemple la présence des pilotes sur le poste) ou d'expérience (avoir réalisé l'activité précédemment) ne permet de déroger à l'évidence qu'il s'agit bien d'une situation de libre concurrence entre différents sujets.

A la limite, de tels éléments pourraient servir à avantager le sujet lors des procédures de sélection des sujets prestataires du service.

2 - Le service a une valeur sociale car il a pour but de prévenir les désastres environnementaux et les effets néfastes sur l'économie locale.

Même si de tels objectifs sont fondés, ceci n'empêche pas que sa valeur sociale ne permette pas de faire abstraction du règlement si elle ne rentre pas dans les facteurs d'exclusion, qui comme nous l'avons déjà vu, ne s'appliquent qu'au consommateur (TFUE Art. 107, 2a)

De même, nous rappelons que les dommages dus aux calamités naturelles ou autres événements exceptionnels (art. 107 TFUE), sont exclus du règlement des aides, qui pourraient se produire suite à un accident dans les eaux des Bouches de Bonifacio.

3 – le service est une activité d'utilité publique.

Exact mais pas directement géré par le Service Public : actuellement le projet SICOMAR Plus mais ensuite un organisme qui sera composé d'associés et de financements publics. Ce qui signifie que le salaire des pilotes n'est pas payé par le projet ou par le Service Public, qu'il ne s'agit pas de gestion directe publique et que donc, on ne peut appliquer l'exception possible du à être reconnu comme une activité d'utilité publique.

Au contraire, du fait que les bateaux en transit, paient le service et que les revenus sont versés aux pilotes, on ne peut donc parler d'activité publique du service, car dans ce cas, l'activité même si elle

est réalisé par l'État, deviendrait une activité soumise aux aides car l'État serait considéré comme un acteur du marché.

4 – la nature de l'aide publique se limite à fournir les moyens et les outils pour réaliser l'activité.

Le règlement ne fait pas la différence entre le type d'aide octroyé, au contraire, le type d'aide octroyé est considéré comme une aide et est donc incompatible avec le marché interne, peu importe comment il est octroyé.

Donc, la mise à disposition de la part de SICOMAR Plus à l'entreprise des pilotes de moyens de navigation, des équipements ou des structures logistiques constituent une aide d'État.

Conclusions de l'analyse de l'assujettissement de la réglementation en matière d'aides d'État.

La réglementation sur les aides d'État est généralement le terme commun utilisé pour montrer l'interdiction prévue par le Traité des États Membres (TFUE) de fournir des subventions aux entreprises qui menacent de fausser la concurrence dans l'Union Européenne. La définition exacte des aides d'État est explicitée dans l'article 107, paragraphe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, version consolidée par la dernière modification à l'article 2 du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 et ratifié par la loi du 2 août 2008, nr. 130, entrée en vigueur le 1er décembre 2009. Selon cette disposition, à l'exception de ce qui est prévu dans les Traités, n'importe quelle aide d'État concédée par un État Membre ou par des ressources d'État sous n'importe quelle forme qui fausse ou menace de fausser la concurrence en faveur d'une entreprise, ou à la production de certains produits, sera, dans la mesure où elle intéresse les échanges entre les états membres, incompatible avec le marché intérieur.

Voici les critères qui définissent l'application du règlement des aides d'État à une mesure de soutien :

- imputabilité des ressources au bilan public ;
- avantager une entreprise au profit de concurrents potentiels ;
- la sélectivité, c'est-à-dire: aides ciblées à une entreprise ou à un groupe d'entreprises ;
- charge de la preuve.

L'analyse de la base juridique a identifié quelques indicateurs que la Commission retient décisifs pour classer une mesure de soutien comme une aide d'État.

Le premier indicateur provient de l'analyse de l'origine des ressources économiques mises à disposition. La mesure de soutien doit être concédée par un État ou au moins par des ressources étatiques. Cette aide doit provenir des ressources économiques de l'État. Concernant ce point, notons que la notion d'État a une large définition, qui comprend non seulement l'État mais également les Administrations et les Sociétés qui ont des liens étroits avec celui-ci ou qui exercent des fonctions administratives importantes. Cette analyse a pour but de pouvoir décider si la

ressource économique d'origine publique a oui ou non une influence déterminante sur l'entreprise. Dans le cas SICOMAR il est évident que l'influence de l'État comme définie ci-dessus est significative, car elle fournit des ressources FESR et étatiques, des biens et des outils à une entreprise. A côté de cette considération générale, et à faveur la thèse que nous soutenons, même l'exception que l'on rencontre lorsque l'État agit comme investisseur privé dans l'économie de marché et donc lorsque l'intervention est considérée comme un investissement normal, on peut noter que cette exception a été plus d'une fois mise en discussion, aussi bien par le Parlement UE, que par les auditeurs.

Le second critère est constitué par l'avantage que l'aide peut causer. L'article 107, par.1 du TFUE mentionne expressément le terme entreprises favorisées : c'est-à-dire que le bénéficiaire de l'aide est avantagé de manière concrète par rapport à une situation préexistante, après avoir reçu cette aide. Cette réglementation doit être considérée également dans le cas où l'État (ressources publiques) ne fait pas valoir un crédit ou ne perçoit pas de taxe de la part d'une entreprise spécifique, au mépris de toutes les autres entreprises. Rappelons-nous que selon l'Article 101 du TFUE, l'avantage est déterminé par un soutien « de n'importe quelle forme » accordé, et donc la mise à disposition de biens (embarcations) et outils logistiques à l'Association des Pilotes, rentre dans cette catégorie.

Le troisième critère est encore plus strict. Il s'agit de la sélectivité. L'art. 107, par.1 du TFUE interdit expressément les aides d'État dans la mesure où elles favorisent une entreprise particulière ou la production de biens particuliers. Ceci signifie qu'une mesure ciblée à une entreprise ou à un groupe d'entreprises est absolument interdite.

Et enfin, la charge de preuve est à charge des Bénéficiaires. Au cas où un comportement porte à une non-conformité à la réglementation sur les aides d'État, les autorités de l'Union, ont le droit d'évaluer l'octroi des mesures de soutien. Le bénéficiaire final e/ou l'État même, devront assumer la charge de la preuve pour démontrer que la mesure en question ne fausse pas ou ne menace pas de fausser la concurrence. La discussion concernant le bon fondement de ces conditions est toujours basée sur des critères objectifs, de façon à ce que l'intention qui pousse à l'intervention d'État finit par jouer un rôle secondaire.

De l'analyse précédente, l'association des pilotes, même sous la forme de concession à l'utilisation de biens et d'outils, se révèle une aide sous n'importe quelle forma donnée à une entreprise, et représente un avantage concédé à cette entreprise à l'encontre de la libre concurrence que pourrait être exercée dans le même domaine économique par une entreprise similaire.

L'analyse des exceptions possibles, éventuellement présentes dans la base juridique examinée, ne montrent pas d'éléments suffisamment forts pour pouvoir soutenir sereinement la non assujettissement à la réglementation sur les aides d'État.

On peut donc conclure par une procédure qui prévoit que le projet SICOMAR Plus attribue à l'Association des Pilotes, la gestion d'un service (contre rétribution) en fournissant à cette entreprise un soutien basé sur la concession de biens et d'outils (embarcations et logistique de support), est soumise à la réglementation des Aides d'État selon l'Art. 101 du Traité de

Fonctionnement de l'Union Européenne, du Règlement (UE) 1087/2017 qui modifie le Règlement (UE) n.651/2014, en ne relève pas de la nature de montant minimum selon le Règlement (UE) n. 1407/2013 « de minimis ».

Ceci est confirmé par la Communication de la Commission sur la notion d'aides d'État (2016/c 252/01) et de la Communication de la Commission C (2004/C 12/03) – orientations communautaires en matière d'aides d'État aux transports maritimes, en ne relevant pas ce qui est inscrit dans le Règlement (UE) n. 352/2017, qui fournit le cadre légale pour la fourniture de services portuaires et des règles communes en matière de transparence financière des ports.

Conditions financières d'utilisation du FEDER par SICOMAR Plus

Passons à présent à l'examen des différentes hypothèses de gestion concernant l'intervention prévue par le projet SICOMAR Plus, en relation avec le service de pilotage hauturier des navires en transit dans le détroit de Bonifacio.

Comme vu, l'intervention consiste à mettre à disposition des pilotes - par le fonds du projet SICOMAR Plus, les moyens matériels et humaines pour satisfaire les exigences de base pour la mise en place du service pendant cette phase.

L'action "test" est complétée par un service de pilotage hauturier qui guidera les navires qui transitent par le Détroit de Bonifacio.

Avant d'analyser les différentes hypothèses de gestion du service, il convient de définir les facteurs mis en jeu et les regrouper selon les typologies de coûts et d'activité.

Nous définissons :

- le terme SICOMAR Plus, comme sujet juridique partenaire du projet du même nom, qui grâce à la disponibilité de ressources économiques provenant du projet, gère l'opération d'activation du pilotage assisté, avec des obligations et des paiements spécifiques
- le terme Pilote hauturier comme sujet (également sous forme d'association) qui effectuera le service de pilotage sur les bateaux qui transitent par le Détroit ;
- le terme moyens humains et matériels, qui indique les besoins logistiques, d'outils et de personnel :(une vedette de pilotage pilotine, le conducteur de la pilotine et un motoriste, des locaux adéquats pour le personnel pendant le service en Corse, des locaux adéquats pour le personnel pendant le service en Sardaigne) nécessaire pour l'exécution du service.

Analysons maintenant les différentes hypothèses de gestion de l'action test.

Hypothèse (A) mise à disposition des Pilotes hauturiers de moyens et de ressources humaines

SICOMAR Plus est propriétaire (également sous forme de location ou de mise à disposition de son propre personnel) des moyens et des ressources humaines.

SICOMAR Plus met à disposition des Pilotes hauturiers, les moyens et les ressources humaines pour exécuter le service.

Les Pilotes hauturiers exécutent le service de pilotage des bateaux en transit et sont payés directement par la Compagnie de navigation, propriétaire des bateaux.

Analyse de l'hypothèse (A)

1 - Se présente comme aide d'État à un opérateur économique et donc:

1.1 - déclenchement de la procédure de communication de l'octroi des Aides d'État ;

1.2 - réévaluation des sommes du projet à utiliser pour l'activité test (réduction en pourcentage déterminée par le calcul de l'intensité de l'aide de l'opérateur économique).

2. La recette perçue par la prestation de service des pilotes, c'est à dire le paiement par les bateaux du service de Pilotage, qui devient une entrée économique du projet SICOMAR Plus : avec comme conséquence une réduction d'une partie du financement.

Évaluation globale de l'hypothèse (A)

A éviter car l'assujettissement à la réglementation sur les aides d'État compromet l'opérativité du projet, en l'exposant à des procédures complémentaires ainsi qu'à une réévaluation des coûts.

Hypothèse (A) - Approfondissement

On pourrait penser à attribuer la gestion de l'activité de test à un partenaire spécifique du projet, Administration Publique ou autre, qui puisse facilement gérer le processus de gestion.

En réalité, cette solution n'est pas praticable car le règlement sur les aides ne serait pas éliminé mais simplement éludé de manière artificielle, vu que l'argent utilisé par le projet est de l'argent public, national et européen et donc ce sujet hypothétique opèrerait comme un administration publique à tous les effets.

Hypothèse (B) – Gestion de l'activité à travers l'acquisition d'un service de pilotage hauturier.

SICOMAR Plus est propriétaire (même sous forme de location ou de mise à disposition de son propre personnel) des moyens et des ressources humaines, comme dans l'hypothèse (A).

Il ne cède pas sa propriété.

Il attribue le service de pilotage à travers une procédure d'achat de fourniture.

SICOMAR Plus paie le service des Pilotes hauturiers.

Gère à son compte le service de pilotage des bateaux qui transitent dans le Détroit.

Offre gratuitement le service aux bateaux en transit.

Analyse de l'hypothèse (B)

1. - Procédure non sujette à la normative sur les aides d'État, car il s'agit de « achat » et non de « subvention ».

2. - Réalise pleinement l'objectif de tester le service.

3. - Promeut le service en faisant disparaître un des motifs (certainement pas le seul) contradictoires à son utilisation.

Hypothèse (B.1) - Les bateaux en transit paient le service de pilotage.

Le service se fait payer mais ceci ne convient pas vraiment car cela générera des recettes pour le projet SICOMAR. L'Autorité de Gestion de IFM exigerait donc la diminution du financement attribué à SICOMAR égale à la somme encaissée par le service de pilotage hauturier.

Hypothèse (B.2) - Attribution du service à Bonifacio Strait Pilots.

Le service pourrait être attribué à l'association des pilotes, après avoir effectué une analyse du marché des sujets disponibles qui possèdent toutes les autorisations nécessaires pour accomplir ce service de la part des Administrations e des Organismes qui ont jurisprudence (procédure qui pourrait être simplifiée si la valeur du service fourni est inférieure à 40.000 euro ; hypothèse possible, qui consentirait de garantir au moins 10 passages assistés – ce qui correspond à une augmentation importante par rapport à l'historique récent).

Évaluation globale de l'hypothèse (B)

Hypothèse de gestion praticable, non sujette à la réglementation sur les aides d'État. Pourrait être réalisée très rapidement. Procédure simplifiés de gestion et de reporting.

Considérations finales

Vu les analyses de la réglementation effectuée en précédence et l'évaluation des différentes hypothèses de gestion de l'activité de testing, la solutions prévue dans l'hypothèse B non seulement répond correctement aux objectifs du projet mais est également la plus rapide et la moins coûteuse en terme de procédure d'application et de reporting. De plus elle est absolument sure d'un point de vue de la gestion de la réglementation sur les aides d'État.

Compte d’exploitation du service

Le compte d’exploitation du service doit considérer les deux phases : l’hypothèse de gestion de l’activité de test du pilotage hauturier ; l’hypothèse de gestion d’un service régulier.

Il faut d’abord un plan des activités.

Plan des activités pour la mise en place du service

L’hypothèse de travail est l’hypothèse (B), dont les éléments clé sont :

- acquisition d’un service de pilotage hauturier par OTC (au nom du projet SICOMAR Plus), par deux composantes :
 - les services de soutiens qui mettent à disposition les moyens humaines et instrumentales pour permettre la mise en place du service de pilotage hauturier ;
 - les interventions des Pilotes hauturiers.
- le service de pilotage hauturier est mis à disposition à titre gratuit pendant 18 mois, au moins 10 interventions de pilotage (selon le principe du «premier arrivé, premier servi», jusqu’à épuisement du budget concerné) ;
- les services de soutiens sont acquis à travers la passation d’un marché sous seuil (moins de 221 000 EUR)⁴²
- les services des Pilotes sont acquis par mise en concurrence (ou attribution directe) suite à un appel à manifestations d’intérêt.

La feuille de route suivante est plausible pour l’hypothèse (B).

	2019									2020									2021										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5
Décision de démarche	1																												
Rédaction des CdC et appel à Mdl	2	2																											
Publication de l’avis de marché services de soutien	3	3	3																										
Enquête de marché service de pilotes hauturiers	4	4	4																										
Évaluation des offres pour les services de soutien					5																								
Évaluation manifestations d’intérêt pour les services de pilote					6																								
Conclusion du contrat pour les services de soutien					7																								
Conclusion du contrat pour les services de pilote					8																								
Disponibilité des services de soutiens									9	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9
Exercice du service de pilotage - phase test-démonstration									10	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
Préparation de mise en place du service régulier																					11	x	x	x	x	x	x	x	11
Fin de la phase test-démo et lancement du service régulier																													12 12

Illustration 11: Feuille de route (planification « au plus tard »)

(1) Décision de mise en route de la procédure par OTC (éventuellement au vu de l’avis du Comité de Pilotage du projet SICOMAR Plus)

42 Règlement délégué (UE) 2017/2365 de la Commission du 18 décembre 2017 modifiant la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les seuils d’application pour les procédures de passation des marchés (Texte présentant de l’intérêt pour l’EEE.). C/2017/7689. OJ L 337, 19.12.2017, p. 19–20. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2017/2365/oj

- (2) Rédaction du Cahier de Charge et des documents de la procédure d'appel d'offre pour les services de soutien. Incluent tous ce qui est nécessaire afin que un Pilote puisse exercer en continuité le service de pilotage hauturier sur demande. Le montant serait inférieur de 221 000 EUR.
- (3) Publication de l'appel d'offre pour les services de soutiens. Le délai minimal entre la date de publication de l'avis de marché et la date limite fixée pour la réception des offres est de 60 jours.
- (4) Publication de l'appel à manifestation d'intérêt pour le service de Pilotes hauturiers. Le délai minimal entre la date de publication de l'avis et la date limite fixée pour la réception des manifestations d'intérêt est de 35 jours.
- (5) Évaluation des offres reçues e attribution du marché.
- (6) Suite aux manifestations reçues, l'OTC décidera d'adopter une procédure de mise en concurrence, ou une attribution directe du contrat de service.
- (7) Conclusion du contrat pour les services de soutiens (sous seuil il n'y a pas de *stand-still*).
- (8) Conclusion du contrat pour les services des Pilotes.
- (9) Mise en place des service de soutiens.
- (10) Phase test-démonstration du service de pilotage gratuit.
- (11) Préparation pour la mise en place d'un service régulier.
- (12) Fin de la phase phase test-démonstration et lancement du service régulier.

Hypothèse de gestion

Phase test-démonstration

Dans la phase de test - hypothèse (B) - OTC va acquérir :

1. les services de soutiens pendant 18 mois, à savoir la disponibilité sur appel d'une vedette pour amener le Pilote de la station au navire et rentrer (dans des délais déterminés, pour assurer le niveau de service accordé) .
Le coût des service sera inférieur à 221 000 EUR (hors TVA).
2. Un « carnet » de services de pilotage à tarifs courantes (10 passages au moins).
Ce service aura un coût inférieur à 40 000 EUR (hors TVA).

Pour la phase test-démonstration le budget total sera donc inférieur à 261 000 EUR (hors TVA) sans possibilité d'extension de contrat.

La phase de mise en régime d'un service régulier de pilotage hauturier

Du point du vue opérationnel le service de pilotage hauturier pour le détroit de Bonifacio a besoin d'une infrastructure de service comparable à celle mise en place pour la phase de test-

démonstration, mais avec un caractère permanente, de disponibilité exclusive des moyens, ce qui porte le budget prévisionnel autour de 330-350 000€ par ans, sans compter le remboursement des pilotes (proportionnel aux services rendus).

Les coûts fixes étant de cette grandeur, il faudrait réussir à percevoir au moins 70 000€ de recettes par mois, équivalent à 20 services de pilotage au prix moyen de 3 500€.

Un service régulier se confrontera avec le problème fondamental de percevoir des recettes de pilotage suffisantes pour la durabilité du service.

L'expérience du détroit de Torres a montré que si le pilotage n'est pas obligatoire la demande diminue de manière conséquente (le pourcentage de navires embarquant un pilote est tombé de 70% en 1995 à 32% en 2001).⁴³ Il c'est passé la même chose au début du service dans le détroit de Bonifacio. On en peut conclure que la demande n'augmentera pas seulement si le service est disponible.

Budget prévisionnel	mensuel	TOTAL (annuel)
PRODUITS D'EXPLOITATION		
Recettes pour pilotage (20xmoisx3500€)	70,000.00	840,000.00
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	70,000.00	840,000.00
CHARGES D'EXPLOITATION		
Location vedette de pilotage	12,000.00	144,000.00
Achats consommés (matières, gasoil)	5,000.00	60,000.00
Loyer siège	2,000.00	24,000.00
Entretien, réparations matériel	1,500.00	18,000.00
Remboursement des pilotes	42,000.00	504,000.00
Salaires marin et motoriste	5,000.00	60,000.00
Charges sociales salariés	2,000.00	24,000.00
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	69,500.00#	834,000.00
RESULTAT D'EXPLOITATION	500.00	6,000.00

Illustration 12: Budget prévisionnel (proche de l'équilibre)

Les conséquences sur la durabilité du service sans soutiens public ou sans une règle qui le rends obligatoire sont évidentes. Cependant le contexte est défavorable, et la durabilité économique en « marché libre » est peu sure.

Les possibilités plausibles sont :

- le soutien financier permanent par les états côtiers - France et Italie, sous la forme plausible d'une concession de service d'intérêt général ;
- le soutien financier temporaire par les états côtiers, parallèlement à l'action commune pour achever un parcours accéléré qui rend obligatoire le pilotage, jusqu'à quand le service devient obligatoire.

Il est tout à fait évident que dès la fin de la phase test-démonstration et jusqu'à quand il deviendra obligatoire, le service de pilotage ne pourra être économiquement durable par ses propres moyens seulement.

43 Guinée, IMO document LEG 89/15 (24 August 2004), para. 6.

19 J. Roberts, Marine Environment Protection and Biodiversity Conservation – The Application and Future Development of the IMO's Particularly Sensitive Sea Area Concept, Berlin: Springer, 2007, p. 156.

La continuation du service aura cependant besoin du soutien public, étant un service d'intérêt général, dans les formes prévues par la loi communautaire et des États (délégation de service public).

Si le service est sujet à impératifs de libéralisation, ou si la condition actuelle de «monopole» est compatible, aujourd'hui et en prospective, est une question à examiner au moment de la mise en place, car ceci dépend des conditions réglementaires.

Si le service deviendra obligatoire, il sera sujet aux impératifs de libéralisation.

Il faut aussi considérer l'éventualité que le passage des navires pour lesquels vaut la recommandation de pilotage soit interdit. Le cas, certainement favorable du point de vue environnementale, rendrait le service de pilotage hauturier occasionnel.

Évolution vers un service GECT ou GEIE

Pour la gestion future du service de pilotage en tant que service régulier il faut distinguer les rôles des sujets adjudicateurs du service, par rapport aux sujets qui le mettent en place, car la forme juridique plus appropriée pour la mise en place d'un service régulier dépend du rôle des acteurs publics dans la gestion.

Le groupement européen d'intérêt économique (GEIE) est un instruments de coopération existant au sein de l'Union européenne⁴⁴ visant d'abord une coopération entre opérateurs économiques plutôt qu'entre autorités publiques⁴⁵. (Peuvent également être membres d'un groupement les entités juridiques de droit public. Il est néanmoins nécessaire que leurs activités puissent être réputées avoir une nature économique).

Le GECT par contre est l'instrument optimal pour la coopération transfrontalière entre autorités publiques, surtout quand il y a déjà une longue histoire de collaboration, et des défis communes⁴⁶. Il y a déjà un certain nombre de cas où les États (membres de l'UE) ont pu recourir à la forme juridiques européenne du GECT pour établir de nouvelles infrastructures et services transfrontaliers.

Dans le cas en question, la forme du GECT est appropriée pour les entités juridiques de droit public, donc du côté adjudicateur, le GEIE du côté des opérateurs économiques (tels que les pilotes et leurs organisations).

Il serait souhaitable d'avoir un seul sujet adjudicateur pour les service de pilotage, en complément des actions conjointes couramment mises en place par les autorités françaises et italiennes.

Ce sujet pourrait être une nouvelle entité, ou une existante.

44 Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE)

45 Commission Européenne. COM (2011) 462 final Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil. L'application du Règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT). Bruxelles, 2011.

46 Sabine Zillmer et Al. European Grouping of Territorial Cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe. Brussels, © European Parliament, 2015. doi:10.2861/317929

Sur la zone d'intérêt des Bouches de Bonifacio opèrent déjà deux GECT :

- le GECT PMBB (finalité environnementale de gestion du parc marin) ;
- le GECT Îles (qui a une finalité de continuité territoriale des transports), dont la constitution est en train d'être finalisée.

Le GECT PMBB est un acteur de la désignation du détroit de Bonifacio en PSSA, mais n'a pas d'activités liées aux transports.

Le GECT Îles par contre est le sujet qui devra aménager les concessions / délégations de service public pour la continuité territoriale des transports, et les liaisons entre la Corse et la Sardaigne.

GECT Île pourrait être un sujet candidat, en étendant son champ d'activité, mais sans dépasser les finalités fixées par les statuts.

Conclusions

Le service de pilotage hauturier peut être financé et mis en place temporairement par le projet SICOMAR Plus.

L'OTC devra s'approvisionner sur le marché des services de support (e des service des Pilotes) pour fournir un service de pilotage hauturier gratuit pendant 18 mois (jusqu'à la fin du projet SICOMAR Plus). La continuation et durabilité du service après la fin du projet est liée au soutien financier public jusqu'à quand le service devienne obligatoire (ou le transit des navires dangereux interdit).

Un service régulier de pilotage pourrait être mis en place, en respectant les règles communautaires pour l'approvisionnement des services publics. La forme juridique du GECT serait optimale pour un sujet de coopération transfrontalière délégué par les États à aménager le service.

La transition vers un service régulier de pilotage dépend de la volonté des États de mobiliser les moyens financier pour mettre en œuvre ces obligations découlant des accords internationaux (OMI) et de de déléguer la gestion à un sujet unique transfrontalier, tel qu'un GECT existant.

Le partenariat SICOMAR Plus peut intervenir pour réduire ou éliminer les obstacles qui empêchent aujourd'hui de rendre obligatoire le pilotage ou d'interdire le passage de certaines navires favorisant la création d'une « plate-forme «Bonifacio » finalisée

- à l'élaboration et mise en place d'une stratégie coordonnée avec les effort des États (ex. France ECAMED ; Italie art. 87 Code Navigation) ;
- à la mise en réseau des partie prenantes actives (Chambres de Commerce, WWF, INFRES, ecc.) et des projets et initiatives ;
- à l'exploitation des couloirs réglementaires (tels que l'Art. 43 de la CNUDM) et des instruments communautaires.

Bibliographie et Références

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993). Conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982.

OMI. Résolution A.982(24). Directives révisées pour l'identification et la désignation des Zones Maritimes Particulièrement Vulnérables. Londres, 6 février 2006.

Décret n° 2018-747 du 24 août 2018 relatif au régime disciplinaire des marins et des pilotes, à la discipline à bord des navires et au régime disciplinaire applicable aux militaires embarqués NOR: TRAT1802941D

Arrêté préfectoral n° 1/93 du 15 février 1993 du Préfet Maritime de la Méditerranée interdisant la circulation dans les Bouches de Bonifacio de navires citernes transportant des hydrocarbures et de navires transportant des substances dangereuses ou toxiques battant pavillon français.

Décret du 26 février 1993 du Ministre de la Marine Marchande italien interdisant la navigation dans les Bouches de Bonifacio des navires battant pavillon italien, pétroliers, transporteurs de gaz ou chimiquiers, ayant à bord une cargaison d'hydrocarbures, de produits chimiques ou d'autres substances dangereuses et nuisibles pour le milieu marin.

Arrêté préfectoral n° 7/93 du 5 mars 1993 du Préfet Maritime de la Méditerranée fixant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral n° 1/93 du 15 février 1993.

Résolution A.766 (18) du 4 novembre 1993 de l'O.M.I. relative à la navigation dans les Bouches de Bonifacio.

Résolution du 19 mai 1998 de l'O.M.I. relative à la circulation des navires dans les Bouches de Bonifacio.

Circulaires de l'O.M.I. SN/Circ. n° 198 et n° 201 du 26 mai 1998 relatives aux « systèmes d'organisation du trafic autres que les dispositifs de séparation » ainsi que les « systèmes de compte-rendu des navires » applicables aux Bouches de Bonifacio (le 1er décembre 1998 à 00h00 U.T.C.).

Arrêté préfectoral n° 84/98 du 3 novembre 1998 du Préfet Maritime de la Méditerranée réglementant la navigation dans les Bouches de Bonifacio en vue de prévenir les pollutions marines accidentelles (et son erratum du 13 janvier 2000).

Protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif aux modalités pratiques d'accès dans les eaux territoriales nationales des moyens navals de la République française et de la République italienne affectés à la surveillance de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio, signé à Rome le 5 février 2001.

Décret n° 2001-332 du 10 avril 2001 portant publication du Protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif aux modalités pratiques d'accès dans les eaux territoriales nationales des moyens navals de la République française et de la

République italienne affectés à la surveillance de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio, signé à Rome le 5 février 2001.

MEPC 61 (September 2010) Proposal to establish a PSSA soumise conjointement par la France et l'Italie, adoptée en 2011.

Assemblée de Corse. Deliberation N° 08/117 AC de L'assemblée de Corse approuvant le Plan de Gestion de la Reserve Naturelle des Bouches de Bonifacio, Elaboré par L'office de l'Environnement de la Corse, pour la periode 2007-2011. 10 Juillet 2008

Capitaneria Di Porto La Maddalena: Ordinanza N° 73/2014

COM(2015) 667 final. Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime. 16 décembre 2015

RÈGLEMENT (CEE) N° 2137/85 DU CONSEIL du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE)

DÉCISION DE LA COMMISSION du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. C(2011) 9380

RÈGLEMENT (UE) 2017/352 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports.

RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) 2017/2365 DE LA COMMISSION du 18 décembre 2017 modifiant la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les seuils d'application pour les procédures de passation des marchés

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
L'application du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)

RÈGLEMENT (UE) N o 1303/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n o 1083/2006 du Conseil

Assemblée de corse. 3eme session extraordinaire de 2013 4 et 5 juillet 2013. Mise en place, avant le 1er juillet 2014, du service de pilotage hauturier dans les Bouches de Bonifacio. Motion 2013/E3/020 déposée par M. Dominique Bocchini.

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Déclaratin de Rio, 1992

Rimmer, Peter. "Les détroits de Malacca et de Singapour: États côtiers et États utilisateurs." *Études internationales* 34.2 (2003): 227-253.

Bateman, Sam. "Coastal state regulation of navigation in adjacent waters-the example of the Torres Strait and Great Barrier Reef." (2010): 1.

Motte, Martin. "La mer, entre mondialisation et fragmentation." *Prospective et strategie* 1 (2017): 57-70.

Egede, Edwin. "International Straits, Compulsory Pilotage and the Protection of the Marine Environment." (2010).

Negrut, Vasilica. "The Environmental Liability Referring To Preventing And Remediying The Damage Caused To The Environment." *Contemporary Legal Institutions* 6.1 (2014): 41-46.

M. Rüdiger Wolfrum. *La liberté de navigation: Nouveaux défis*. Tribunal International du Droit de La Mer. 2010

Schachte Jr, William L., and J. Peter A. Bernhardt. "International Straits and Navigational Freedoms." *Va. J. Int'l L.* 33 (1992): 527.

Lemus, Lester Antonio Ortega. "Ana G. López Martín, International Straits: Concept, Classification and Rules of Passage (Heidelberg: Springer), 2010, ISBN 978-3-642-12905-6, hardbound, € 99.95/£ 90.00, pp. xxiii+ 218." *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27.3 (2012): 666-670.

Ndiaye, Tafsir Malick, and Rüdiger Wolfrum, eds. *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes: liber amicorum Judge Thomas A. Mensah*. Brill, 2007.

Anton, Donald K. "3 Making or Breaking the International Law of Transit Passage Meeting Environmental and Safety Challenges in the Torres Strait with Compulsory Pilotage." *Navigating Straits*. Brill Nijhoff, 2014. 47-86.

Decaux, Emmanuel. "Michel Cosnard. Les détroits internationalisés." *Politique étrangère* 52.52 (1987): 752-753.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on the implementation of the EU Maritime Transport Strategy 2009-2018. SWD(2016) 326 final

Van Dyke, Jon M. "Transit passage through international straits." *The Future of Ocean Regime-Building*. Brill Nijhoff, 2009. 175-232.

Laurence Rouil. *ECAMED: a Technical Feasibility Study for the Implementation of an Emission Control Area (ECA) in the Mediterranean Sea synthesis report*. INERIS, 2019

Cristian Rovito. "Le Bocche di Bonifacio diventano PSSA". *Diritto all'ambiente*, 2011