



HAL
open science

CHAPITRE 15. L'Agence européenne pour la sécurité maritime Entre diversification des missions et renforcement des moyens : les limites de l'intégration maritime européenne

Peter Langlais

► To cite this version:

Peter Langlais. CHAPITRE 15. L'Agence européenne pour la sécurité maritime Entre diversification des missions et renforcement des moyens : les limites de l'intégration maritime européenne. Patrick Chaumette. Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans: Conservation, Ressources et Frontières, GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8. hal-01983991

HAL Id: hal-01983991

<https://hal.science/hal-01983991>

Submitted on 16 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



CHAPTER 15

L'Agence européenne pour la sécurité maritime

Entre diversification des missions et renforcement des moyens : les limites de l'intégration maritime européenne

Peter LANGLAIS

Docteur en droit (Université Paris 2 Panthéon Assas)
Chercheur invité du Programme *Human Sea*¹ (Université de Nantes)
Chargé d'enseignements (Université de Nantes)
Elève-avocat (EFB)

Abstract: *The creation of a specialised agency allows the clear identification of a European policy by providing it with institutional visibility and appropriate expertise. It results from a compromise between the impetus for integration brought by pragmatism on the one hand, and the existential reluctance of national authorities to entrust powers to new entities which might escape their control on the other hand.*

EMSA is no exception; the institutional complexity of the national maritime administrations as well as the human, economic and environmental stakes of the maritime safety issue put the agency in the midst of these tensions. Its creation in response to the sinking of the Erika, then the expansion of its missions and the consolidation of its capacities, was balanced by a strengthened control of the national authorities on its activities. With limited autonomy, EMSA appears to be an interface of cooperation among the national maritime administrations and between them and the institutions of the European Union.

If EMSA could originally be seen as the spearhead of an emerging European maritime administration, this tends now to be based on a three-pole structure where Frontex may become the keystone, in response to the migratory crisis

1) Human Sea Program at the University of Nantes: The development of human activities at sea - What legal framework? "For a new maritime Law", ERC (European Research Council) 2013 Advanced Grant, SP2-Ideas, FP7 (Seventh Framework Programme) of the European Union (2007-2013) Agreement No. 340770.



PETER LANGLAIS

Résumé : *La création d'une agence spécialisée permet de singulariser une politique de l'Union européenne en lui conférant une visibilité institutionnelle et des moyens d'expertise appropriés. Elle résulte d'un compromis entre l'élan d'intégration porté par le pragmatisme d'une part, et la réticence existentielle des autorités nationales à confier des pouvoirs à de nouvelles entités qui pourraient échapper à leur contrôle d'autre part.*

L'AESM ne fait pas exception ; la complexité institutionnelle interne des administrations maritimes nationales autant que les enjeux humains, économiques et environnementaux de la problématique de la sécurité maritime en font même un théâtre privilégié de ces tensions. Sa création en réponse au naufrage de l'Erika, puis l'élargissement de ses missions et la consolidation de ses moyens, sont allés de pair avec un contrôle renforcé des autorités nationales sur ses activités. Jouissant d'une autonomie limitée, l'Agence apparaît comme une interface de coopération entre les administrations maritimes nationales d'abord et entre celles-ci et les institutions de l'Union européenne ensuite.

Si l'AESM a constitué l'avant-garde d'une administration maritime européenne, celle-ci tend - sous l'effet de la crise migratoire - à s'organiser autour d'une structure à trois pôles, dont l'agence Frontex pourrait devenir le centre de gravité.

XV. L'Agence européenne pour la sécurité maritime

« La seule voie qui offre quelque espoir
d'un avenir meilleur pour toute l'humanité
est celle de la coopération et du partenariat »

(Kofi ANNAN, Discours à l'Assemblée générale de l'ONU
24 Septembre 2001).

La diversification et la complexification des missions confiées à l'Union européenne ont eu pour corollaire la sophistication de son cadre institutionnel. Procédant par décentralisation fonctionnelle², la délégation, auprès d'instances spécialisées, de la conception et de la mise en œuvre de réglementations sectorielles permet aux institutions de se recentrer sur leurs fonctions essentielles.

Parmi la multitude d'organes subsidiaires ainsi créés, les agences, entités dotées de la personnalité juridique, ont connu un essor certain au cours des dernières décennies. On s'accorde à distinguer les agences exécutives d'une part, placées auprès de la Commission européenne et agissant sous son autorité³, et les agences décentralisées d'autre part⁴. Conçues pour répondre à des besoins spécifiques, ces dernières présentent, au-delà de quelques traits communs⁵, une grande hétérogénéité⁶ et

2) Voy. I. MULLER-QUOY, « L'apparition et le développement des Agences de l'Union européenne – Recherche sur les organismes communautaires décentralisés », in J.-F. COUZINET (dir), *Les Agences de l'Union européenne - Recherche sur les organismes communautaires décentralisés*, Toulouse, Presses universitaires de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2006, p. 13-30. Il ne s'agit pas d'une décentralisation territoriale, qui impliquerait une compétence générale sur toutes les affaires d'intérêt local, mais bien fonctionnelle, c'est-à-dire par problématiques thématiques. La répartition géographique des agences vise à élargir l'ancrage territorial de l'appareil institutionnel de l'UE et à conférer une certaine visibilité à ses actions.

3) Voy. le règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (*JOCE*, L 11 du 16.1.2003, p. 1-8). À leur sujet, voy. E. CHITI, « Les Agences et l'administration directe dans l'Union européenne », in J.-B. AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Droit administratif européen*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 669-684. La création d'agences exécutives vise à garantir une meilleure efficacité de l'action administrative. Il s'agit de rendre l'action de la Commission européenne plus ciblée et recentrée sur ses tâches principales, tandis que la réalisation des principaux programmes communautaires est confiée à des entités spécialisées.

4) Il convient d'y adjoindre quelques agences liées à la politique de sécurité et de défense commune, et logiquement placées auprès du Conseil, ainsi que les organes créés aux fins de réaliser les objectifs du traité EURATOM.

5) Créées par un acte de droit dérivé et dotées de la personnalité juridique, elles jouissent d'une relative autonomie par rapport aux institutions de l'Union européenne, en particulier la Commission, et sont généralement structurées autour de deux instances : une instance collégiale, qui se présente le plus souvent sous la forme d'un conseil d'administration, véritable « organe de programmation et de surveillance » (F. COMTE, « Agences européennes : relance d'une réflexion interinstitutionnelle européenne ? », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 3, 2008, p. 461-506) chargé de s'assurer que l'Agence s'acquitte correctement des missions qui lui ont été confiées, en décidant notamment de son programme de travail et de son budget ; une instance individuelle, le directeur exécutif, qui prépare le programme de travail annuel, représente l'Agence, en dirige les activités sous le contrôle du conseil



PETER LANGLAIS

résistent aux tentatives de systématisation *a posteriori* entreprises par la doctrine ou par la Commission européenne⁷.

Une agence de régulation apparaît, selon Edoardo CHITI, comme une interface appelée à structurer la multiplicité de rapports qui s'établissent entre administrations compétentes. Elle se trouve, à l'égard de ces dernières, en « position de prédominance fonctionnelle »⁸. Au-delà de l'expertise technique qu'elle apporte à la Commission européenne et aux administrations nationales, une agence favorise, pour Marc BLANQUET, « l'émergence d'une culture administrative commune permettant de parvenir à une uniformité dans l'application du droit communautaire sans que cela implique de nouveaux transferts de compétence »⁹. Il s'agit, en un mot, de trouver un compromis entre le respect des principes d'administration indirecte et d'autonomie institutionnelle et procédurale d'une part, et le besoin d'une certaine homogénéité dans la mise en œuvre d'une politique commune d'autre part.

La création d'une telle agence de régulation est doublement significative. Sur le plan matériel, elle atteste de la reconnaissance d'un domaine d'action suffisamment singularisé et digne, en raison de sa spécificité et de sa technicité, d'être confié à un organe composé d'experts. Sur le plan formel, le degré d'autonomie accordé à une telle agence témoigne du degré d'intégration de l'Union européenne pour la matière concernée : l'emprise que la Commission, le Parlement européen et le Conseil exercent sur son activité est le reflet de la synthèse des sources de légitimation qui s'opère à travers l'équilibre de leurs pouvoirs respectifs.

La problématique de la sécurité maritime n'a pas échappé à ce phénomène de « mise en agences »¹⁰. La création d'un tel forum s'y avère même particulièrement opportune dans la mesure où la mise en œuvre du droit européen de la sécurité maritime revient à l'échelon national non seulement à des structures administratives très variées et très anciennes, relevant tantôt des autorités civiles tantôt des autorités militaires, mais aussi à des acteurs économiques privés non moins anciens, tels que les sociétés de classification. Cette hétérogénéité structurelle constitue un défi pour l'homogénéité du droit commun à l'occasion de sa mise en œuvre.

d'administration, propose et exécute le budget.

6) Jusqu'à leur dénomination : agence, autorité, bureau, centre, collège, fondation, institut, observatoire, office, organe, unité.

7) Voy. COM(2005) 59 final et COM(2008) 135 final.

8) E. CHITI, « Les Agences, l'administration indirecte et la coadministration », in J.-B. AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Droit administratif européen*, op. cit., p. 267-282.

9) M. BLANQUET, « Agences de l'Union et gouvernance européenne », in J.-F. COUZINET (dir.), *Les Agences de l'Union européenne - Recherche sur les organismes communautaires décentralisés*, op. cit.

10) F. PÉRALDI-LENEUF, « La mise en Agences de l'administration de la sécurité des transports : quelle régulation ? », in L. GRARD (dir.), *L'Europe des transports : actes du colloque d'Agen, Université Montesquieu Bordeaux IV, 7 et 8 octobre 2004*, travaux de la Commission pour l'étude des Communautés européennes (CEDECE), La documentation française, 2005, p. 662-693.

La création, au lendemain du naufrage de l'*Erika*, de l'Agence européenne pour la sécurité maritime¹¹ (AESM ou EMSA¹²) mérite donc d'être considérée en soi : elle confirme solennellement l'avènement d'une stratégie systématisée de l'Union européenne en la matière, en lui conférant une assise institutionnelle pérenne¹³. Mais l'Agence mérite aussi de retenir notre attention car elle s'est peu à peu imposée dans le paysage institutionnel, au point de devenir la clef de voûte d'une administration maritime européenne composite.

Si le périmètre de son mandat et l'étendue de ses moyens opérationnels ont été considérablement consolidés depuis sa naissance, au point d'en faire une pièce maîtresse de la gouvernance maritime européenne (I), l'Agence dispose d'une autonomie en définitive limitée (II).

I. Un mandat et des moyens opérationnels renforcés

En 15 ans d'existence, l'Agence a vu l'étendue de son mandat sensiblement élargi (A). Le dépassement d'une approche sectorielle oblige les acteurs concernés à la coordination, au sein de l'Union européenne comme en dehors (B).

A. Une agence polyvalente

Contrairement à ce que le nom de l'Agence laisse entendre, son mandat ne se limite plus à la sécurité maritime, même dans son acception la plus large. Les révisions successives du règlement (CE) n° 1406/2002 ont en effet conduit à lui confier de nouvelles missions en lien avec la protection de l'environnement, la sûreté maritime et, plus récemment, la fonction garde-côtes. Le règlement (UE) n° 100/2013 a en particulier amorcé une nouvelle étape en confiant à l'Agence des missions qui ne sont plus exclusivement maritimes¹⁴.

11) Règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime (*JOCE*, L 208 du 5.8.2002, p. 1-9). Ce règlement fait partie du paquet *Erika* II, proposé par la Commission (Voy. COM(2000) 802 final, du 7 décembre 2000, *JOCE*, C 120 E du 24 avril 2001, p. 83-88).

12) L'acronyme anglais est plus fréquemment utilisé, y compris dans la littérature en langue française. Les textes juridiques eux-mêmes, qu'il s'agisse des instruments de droit national ou de droit de l'UE dans leur version française, optent le plus souvent pour l'acronyme anglais *EMSA*. Tel est aussi le cas des arrêts et ordonnances du Tribunal et de la Cour de justice.

13) Le Comité économique et social a émis un certain nombre de doutes quant à l'opportunité de la création d'une nouvelle agence dans le domaine de la politique de sécurité maritime (avis du 30 mai 2001, pts 4.4.1 à 4.4.3, *JOCE*, C 221 du 7 août 2001, p. 54-62).

14) Le règlement (CE) n° 1406/2002 ne procédait originellement à aucune catégorisation des compétences de l'Agence. Des tâches présentant certains traits communs étaient ainsi fondées sur des dispositions éparses, dont la lecture est devenue, après plusieurs révisions, particulièrement malaisée. Le règlement (UE) n° 100/2013 a introduit la distinction entre tâches principales et tâches accessoires.



PETER LANGLAIS

La lutte contre la pollution

La protection de l'environnement n'est certes pas une dimension nouvelle du mandat confié à l'Agence : elle est étroitement liée à la sécurité maritime dont elle constitue l'une des finalités. Cette proximité avait du reste suscité un premier débat sur le nom même de l'Agence lors de l'adoption du paquet Erika II¹⁵. Mais ses missions et les moyens dont elle dispose en la matière se sont considérablement étoffés depuis.

La directive 2005/35/CE a d'abord chargé l'Agence d'élaborer des solutions techniques et de fournir aux États une assistance afin de faciliter la détection et le suivi des rejets illicites en mer, et de permettre l'identification de leurs auteurs¹⁶. Les dispositions du règlement (CE) n° 1406/2002 offraient un fondement suffisamment large pour permettre à l'Agence de développer *CleanSeaNet*, en coopération avec les États membres, les États de l'AELE et l'Agence spatiale européenne notamment¹⁷. Opérationnel depuis le 16 avril 2007, ce système de surveillance satellitaire complète et renforce les capacités opérationnelles déployées par les administrations nationales pour déceler, combattre et sanctionner les pollutions par hydrocarbures en mer. Pour essentielle que puisse être sa contribution, l'Agence n'a en la matière qu'un rôle d'appui opérationnel, et c'est aux autorités des États qu'il revient d'adopter les mesures appropriées.

Dès les premières années de son fonctionnement, l'AESM s'est également vu confier la gestion d'une flotte de dépollution¹⁸. Elle conclut avec les armateurs des contrats d'affrètement de réserve (« *stand by* ») de navires qui peuvent être mobilisés à la demande des États en cas de pollution. Là encore, l'Agence facilite l'action des autorités nationales, mais c'est bien sous la responsabilité de ces dernières que sont conduites les opérations de dépollution¹⁹. Une coopération avec les pays tiers coriverains d'un

15) Voy. le rapport parlementaire du 31 mai 2001 (Rapporteur : Emmanouil MASTORAKIS) ; COM(2001) 676 final ; Position commune du Conseil n° 33/2002.

16) Directive 2005/35/CE, article 10.

17) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 2 (dans sa version initiale). Les modifications introduites par le règlement (UE) n° 100/2013 ont entériné l'existence de ces systèmes et ont consolidé le mandat de l'AESM en conséquence. Après l'accident survenu en 2010 sur la plate-forme *Deepwater Horizon*, elles ont également conduit à une référence explicite au cas des pollutions causées par des installations pétrolières ou gazières au large.

18) Modifications introduites dans le règlement fondateur par le règlement (CE) n° 724/2004.

19) La Commission avait accompagné sa proposition de nombreuses précautions sémantiques (Voy. COM(2003) 440 final). Elle soulignait que l'action de l'Agence « [viendrait] à l'appui », qu'elle « [complèterait] » les dispositifs établis par les administrations nationales, « en suppléant » les moyens des États membres, qu'elle les « [assisterait] » à leur demande, et que c'est sous leur autorité que seraient conduites les opérations de nettoyage. La Commission rappelait enfin que « l'action de la Communauté complète les actions des pays membres et ne les remplace pas ». Le nombre de navires affrétés et les conditions de leur affrètement ont été longuement discutés au sein du conseil d'administration de l'AESM. Les dispositions de l'article 2 du règlement (CE) n° 1406/2002, telles qu'elles ont été introduites par le règlement (CE) n° 724/2004, font écho à ces préoccupations, afin qu'il « [soit] clair (...) que les actions

bassin maritime bordant l'Union européenne est envisageable, à la condition de respecter les accords de coopération régionaux existants²⁰.

On pourrait suggérer, à la lumière de l'expérience acquise dans le domaine de la lutte contre la pollution, que l'Agence se voie confier la gestion d'une flotte de réserve de remorqueurs, tant la question de la disponibilité et de la suffisance des moyens nationaux fait débat pour certaines zones maritimes particulièrement exposées aux accidents²¹.

La sûreté maritime

Par opportunité²², le mandat de l'Agence a rapidement été étendu à la problématique – voisine mais bien distincte – de la sûreté maritime.

L'Agence doit ainsi apporter une assistance technique à la Commission dans la réalisation des inspections dont celle-ci a la charge en application du règlement (CE) n° 725/2004²³. Elle peut en outre lui adresser des suggestions en vue de toute amélioration possible des actes juridiques contraignants en cette matière.

Elle peut encore faire usage de ses moyens opérationnels afin de fournir à la Commission et aux États membres des données en matière de positionnement des navires dans le cadre des mesures préventives adoptées contre les menaces d'actes de piraterie et d'actes illicites intentionnels²⁴. Rappelons en effet que l'AESM héberge et exploite le centre de données d'identification et de suivi des navires à distance de l'Union européenne²⁵, ainsi que le système international d'échange de ces données, créé en application de la convention SOLAS²⁶.

antipollution relèvent de la responsabilité de l'État membre » et que « dans le domaine de la lutte contre la pollution marine, le principe de subsidiarité est d'application ». Pour le Comité économique et social, il s'agissait de ne pas « déresponsabiliser les États membres » (Avis du 28 janvier 2004, *JOUE*, C 108 du 30 avril 2004, p. 52-54). Les parlementaires européens ont tenu à ce que fût explicité que l'Agence ne pourrait mobiliser ses moyens « complémentaires » qu'à la demande des États : « l'Agence assiste l'État membre concerné sous la responsabilité duquel les opérations de dépollution sont conduites ». Les modifications introduites par le règlement (UE) n° 100/2013, ont fait apparaître ces mêmes préoccupations.

20) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 2 § 5. Un exemple peut être trouvé dans la Convention d'Helsinki réunissant les États riverains de la Mer baltique : en 2009, la Commission d'Helsinki dispose d'une flotte de 45 navires, auxquels s'adjoignent deux navires de réserve affrétés par l'AESM.

21) C'est le cas de la Manche, au sujet de laquelle les autorités nationales françaises et britanniques sont en désaccord depuis des années.

22) Voy. COM(2003) 440 final.

23) Règlement (CE) n° 725/2004, du 31 mars 2004, relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (*JOUE*, L 129 du 29 avril 2004, p. 6-91).

24) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 2 § 4. Ces dispositions ont été introduites par le règlement (UE) n° 100/2013.

25) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 2 § 4.

26) Les moyens opérationnels créés pour les besoins de la sûreté maritime peuvent être mobilisés pour

Mais la sûreté maritime conserve une singularité au sein des compétences de l'Agence : le mandat de cette dernière se limite à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 725/2004. Ce qui relève de la sûreté nationale, de la défense et de la sécurité publique, en est donc très largement exclu²⁷.

La fonction garde-côtes

La création d'un corps européen de garde-côtes n'est certes pas une idée nouvelle²⁸, mais elle a trouvé un nouveau souffle avec la création de l'AESM, compte tenu de la diversité des tâches et des moyens opérationnels qui lui ont été confiés²⁹. La question est devenue récurrente dans les communications de la Commission et dans les résolutions du Parlement européen, même si elle s'est longtemps arrêtée au stade de l'évocation lointaine, exigeant d'abord la réalisation d'une étude de faisabilité³⁰.

Tant que ce projet de garde-côtes s'inscrivait dans une perspective environnementale, l'AESM apparaissait légitimement comme le cadre à privilégier pour son développement. Mais il semble que, dans le contexte de l'exode provoqué par les conflits du Moyen-Orient, le centre de gravité du projet se soit déplacé vers la question de la surveillance aux frontières, pour laquelle l'Agence FRONTEX apparaissait plus indiquée³¹. À l'issue de l'étude de faisabilité conduite en 2014³², la Commission

la sécurité maritime, ainsi que l'a rappelé le Comité de sécurité maritime de l'OMI (Voy. la résolution MSC.242(83), du 12 octobre 2007).

27) Voy. COM(2010) 611 final : il n'est donc pas prévu d'associer l'Agence à la mise en œuvre de la directive 2005/65/CE relative à l'amélioration de la sûreté des ports. Le Comité économique et social observait pour sa part que les « plans nationaux comportent parfois des volets militaires auxquels l'accès, même de l'AESM, est nécessairement limité » (avis du 28 janvier 2004, *JOUE*, C 108 du 30 avril 2004, p. 52-54).

Dans le cadre de la gestion du système d'information *SafeSeaNet* par exemple, et pour mettre en œuvre les dispositions de la nouvelle directive 2010/65/UE, l'AESM s'est ainsi vu confier l'élaboration technique de la notification portant les informations relatives aux déchets produits par les navires. En revanche, c'est au comité MARSEC (et plus exactement à un groupe de travail créé par lui) qu'a été confié le soin d'élaborer la notification portant les informations relatives à la sûreté.

28) Question écrite E-3539/93 de B. LANGENHAGEN (PPE), posée le 13 décembre 1993 au Conseil des Communautés européennes et à la Commission, « Garde-côte pour l'environnement (*European Environmental Coast Guard*) » (*JOCE*, C 300, du 27 octobre 1994, p. 43). Réponse donnée par M. PALEOKRASSAS au nom de la Commission le 4 mars 1994.

29) En ce sens, voy. W. DE RUITER, « L'Agence européenne de la sécurité maritime (AESM) : l'aiguillon qui s'ajoute à l'arsenal européen », *op. cit.*

30) Avis du Comité économique et social, du 28 janvier 2004 (*JOUE*, C 108 du 30 avril 2004, p. 52-54) ; Résolution du Parlement européen du 21 octobre 2010 (*JOUE*, C 70 E du 8 mars 2012, p. 70-79) ; COM(2010) 611 final ; Directive 2005/35/CE, article 11.

31) Résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 sur l'évaluation et le développement futur de l'agence Frontex et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR (*JOUE*, C 45 E du 23 février 2010, p. 41-47). Voy. aussi COM(2008) 359 final, du 17 juin 2008.

32) *Study on the feasibility of improved cooperation between bodies carrying out European Coast Guard functions – Final Report*, ICF International - REGS4SHIPS, juin 2014, 94 p.

européenne a souligné le besoin de renforcer la coopération européenne sur les fonctions de garde-côtes et d'améliorer la coopération et la coordination entre les agences compétentes de l'Union européenne. Il s'agissait d'« accroître les synergies entre leurs services respectifs »³³.

En ce sens, trois règlements parallèles ont été adoptés. Le premier transforme l'Agence Frontex en une nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes³⁴. Les deux autres apportent les modifications nécessaires (en termes identiques) aux règlements fondateurs de l'AESM et de l'AECP³⁵, associées à la nouvelle agence dans le cadre de leurs compétences respectives³⁶.

Dans cette ère nouvelle, fondée sur l'intégration des politiques sectorielles et la coopération entre agences, l'AESM est particulièrement sollicitée. Au sein d'un réseau complexe régi par un principe de subsidiarité horizontale, la coordination est essentielle.

B. Une agence coordinatrice

L'AESM doit composer avec l'extrême diversité organisationnelle qui caractérise les structures nationales de gouvernance maritime³⁷, et coordonner son action avec une multitude d'acteurs susceptibles de lui apporter leur concours, au sein de l'Union européenne comme au dehors.

La coordination interne

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication a induit de nouvelles capacités d'observation et de nouvelles aides à la navigation qui permettent aux navigants comme aux autorités publiques de disposer d'une image toujours plus précise et complète de leur environnement nautique³⁸.

33) COM(2015) 667 final, du 15 décembre 2015.

34) Règlement (UE) 2016/1624, du 14 septembre 2016 (*JOUE*, L 251 du 16 septembre 2016, p. 1-76).

35) Règlements (UE) 2015/1625 (*JOUE*, L 251 du 16 septembre 2016, p. 77-79) et (UE) 2016/1626 (*JOUE*, L 251 du 16 septembre 2016, p. 80-82) du 14 septembre 2016.

36) L'articulation entre les missions de la nouvelle agence et celles de l'AESM et de l'AECP a été particulièrement débattue lors de la procédure législative.

37) Pour la seule fonction garde-côtes, la Commission « dénombre actuellement dans les États membres plus de 300 autorités civiles et militaires chargées d'exercer des fonctions de garde-côtes dans divers domaines tels que la sécurité, la sûreté, la recherche et le sauvetage en mer, le contrôle aux frontières, le contrôle des pêches, le contrôle douanier, l'application générale de la législation et la protection de l'environnement » (COM(2015) 673 final).

38) Systèmes d'identification automatique, imagerie satellitaire, optronique, nouvelles générations de radars, cartographie électronique, etc. À ce sujet, voy. F. FAYE, « La maîtrise de l'information maritime, nouveau paradigme de l'action des États en mer », *La Revue maritime*, n° 468, mai 2004, p. 74-79. Voy. F. ESPINOSA NAVAS, « Le système intégré de surveillance maritime », *La Revue maritime*, n° 465, juin 2003, p. 128-133. Voy. également, en ce qui concerne le recoupement de données provenant de plusieurs

Au sein de l'AESM, cette évolution s'est traduite par la mise en place du réseau *SafeSeaNet*. Initialement développé pour répondre aux exigences de la directive 2002/59/CE concernant le système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, cette plate-forme d'échange entre administrations maritimes a intégré un nombre croissant d'informations³⁹, y compris celles exigées dans le cadre d'autres dispositifs européens (contrôle de sécurité par l'État du port⁴⁰, contrôle des pêches⁴¹, dépôt des déchets d'exploitation et résidus de cargaison⁴², déclarations douanières⁴³, etc.). Elle offre à l'ensemble des autorités maritimes européennes compétentes – en fonction de leurs droits respectifs d'en connaître – une image instantanée et enrichie du trafic maritime couvrant les eaux européennes, de vastes espaces maritimes adjacents, et même l'ensemble du globe pour les navires sous pavillons européens.

Ce précédent a permis d'envisager la mise en place d'un dispositif plus complet encore. Évoquée dès 2008 par la Commission européenne⁴⁴, la création d'un « système de systèmes » concerne l'AESM au premier chef, compte tenu de l'expérience acquise en la matière⁴⁵. Son mandat a été consolidé en conséquence

sources coopératives et non coopératives, S. CLAISSE, M. MOREL, « SISMARIS – Système d'information et de surveillance maritime pour l'identification des comportements suspects », in *Nouveaux développements dans le domaine des systèmes de surveillance de la navigation maritime*, Actes des 8^{èmes} journées scientifiques et techniques du CETMEF (Centre d'études techniques maritimes et fluviales), Brest, 8-10 décembre 2010.

39) Le flux d'informations le plus important d'un point de vue quantitatif provient des systèmes d'identification automatique (AIS) dont la directive 2002/59/CE a rendu l'utilisation obligatoire pour un grand nombre de navires.

40) Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port (JOCE, L 131 du 28.5.2009, p. 57-100), modifiée en dernière instance par la directive (UE) 2017/2110 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2017 (JOCE, L 315 du 30.11.2017, p. 61-77).

41) Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche (JOCE, L 343 du 22.12.2009, p. 1-50).

42) Directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison (JOCE, L 332 du 28.12.2000, p. 81-90).

43) Directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres (JOCE, L 283 du 29.10.2010, p. 1-10).

44) Le nouveau système devrait être fondé sur une architecture « en nuage » semblable à celle de SSN, car elle permet d'éviter le dédoublement de la charge de travail pour collecter les informations maritimes (COM(2007) 575 final ; COM(2008) 68 final). Ce projet a été rapproché de la problématique de surveillance des frontières extérieures de l'Union, même si elle n'a pas vocation à s'y limiter (COM(2008) 68 final). La Commission en a défini les principes directeurs (COM(2009) 538 final, du 15 octobre 2009). Le Conseil l'a chargée de définir une feuille de route et d'effectuer une évaluation des ressources financières nécessaires.

45) COM(2009) 538 final. Qui plus est, *SafeSeaNet* est appelé à en constituer la colonne vertébrale. L'AESM est représentée au sein du groupe de pilotage de haut niveau pour la gouvernance du système et des services maritimes numériques, conformément à la décision (UE) 2016/566 du 11 avril 2016 (JOUE, L 96 du 12 avril 2016, p. 46-49).

par le règlement (UE) n° 100/2013 même si, de fait, les documents de travail de l'Agence y faisaient référence dès 2011⁴⁶.

S'ils facilitent d'abord l'action des autorités nationales en charge de la sécurité maritime, les systèmes d'information gérés par l'AESM intéressent aussi, en raison de leur transversalité, un cercle bien plus large d'acteurs. La Commission déplorait le cloisonnement sectoriel, dont il « [résultait] souvent une utilisation inefficace de moyens déjà très limités »⁴⁷. Sans « entraver le développement des systèmes d'information sectoriels existants ou la réalisation de projets dans ce domaine »⁴⁸, qui répondent à des besoins propres à ces communautés, cette mutualisation doit permettre à ces dernières de partager les informations qu'elles détiennent. Conçu notamment pour les besoins de la surveillance aux frontières extérieures de l'Union, l'environnement commun de partage de l'information conduit naturellement à un rapprochement entre l'AESM, l'Agence Frontex⁴⁹ et l'AECF⁵⁰, appelées à exercer conjointement la fonction garde-côtes. D'autres collaborations ont rapproché l'AESM de l'Agence européenne de défense⁵¹, du Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE)⁵², ou encore des autorités douanières des États membres⁵³.

46) Les modifications introduites par le règlement (UE) n° 100/2013 entérinent la pratique. Deux groupes de travail ont été créés en 2012 : le VAS (*Value Added Services*) working group, chargé d'identifier les besoins des utilisateurs, et le RVR (*Reference Vessel Registry database*) working group, chargé de se pencher sur les questions plus techniques de la mise en place de l'environnement commun de partage.

47) Voy. COM(2007) 575 final et COM(2009) 538 final : « faute d'échange de données, nombre de communautés d'utilisateurs n'ont pas accès aux informations complémentaires recueillies par les autres utilisateurs sectoriels et n'ont encore qu'une image lacunaire de cette connaissance ».

48) COM(2010) 584 final.

49) Voy. COM(2008) 68 final et COM(2015) 667 final. Voy. également la résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 (*JOUE*, C 45 E, du 23 février 2010, p. 41-47). En ce sens, la Commission européenne avait préconisé dès 2006 d'établir des synergies entre EUROSUR et *SafeSeaNet* (COM(2006) 733 final). L'AESM avait pour sa part suggéré l'ouverture du système *SafeSeaNet* à d'autres administrations communautaires (Documents SSN 7/8/3 et SSN 7/8/4 et SSN 8), dont l'agence FRONTEX. En ce sens, un groupe de travail a été créé et plusieurs projets pilotes ont été lancés à partir de 2009.

50) Le projet pilote « SSN/VMS synergies » a permis d'intégrer au système *SafeSeaNet* les informations relatives aux navires de pêche et à leurs déplacements. En phase de conception à partir de 2009, puis lancée en 2011, cette coopération a permis à l'AECF de renforcer sensiblement le contrôle qu'elle exerce sur les activités de pêche, et de déceler plus facilement les comportements suspects et infractions (Voy. *SSN-VMS synergies pilot project – Evaluation report*, AESM, 17 septembre 2012, 30 p. ; Voy. aussi l'avis du Contrôleur européen de la protection des données, du 28 octobre 2011, sur le règlement d'exécution (UE) n° 404/2011 de la Commission (*JOUE*, C 37 du 10 février 2012, p. 1-5)).

51) La plateforme *SafeSeaNet* est apparue comme l'instrument approprié pour procéder à une mise en commun des informations dans le cadre de la coopération entre autorités civiles et militaires. Des réunions entre les deux Agences se sont tenues à partir de 2007.

52) L'AESM a conclu un Mémoire d'entente avec ce centre et avec le Centre commun de recherche (JRC, *Joint Research Centre*) de la Commission, en vue de promouvoir l'utilisation des technologies d'observation satellitaires dans le domaine de la surveillance et de la détection.

53) En effet, un projet pilote baptisé *Blue belt*, lancé en 2010 à l'initiative de la présidence belge de l'Union européenne, vise à transmettre aux autorités douanières situées sur la route d'un navire les informations



PETER LANGLAIS

La mutualisation des outils de surveillance et des systèmes d'information a placé l'AESM au cœur d'un réseau institutionnel complexe, associant administrations nationales et européennes selon des modalités *ad hoc* définies en fonction des besoins opérationnels. Mais l'AESM doit également nouer des relations avec un grand nombre d'acteurs étrangers à la structure institutionnelle de l'Union européenne.

La coordination externe

L'évolution contemporaine des cadres de la gouvernance maritime fait apparaître un mouvement de différenciation par bassin maritime. Au-delà d'un socle commun d'exigences, chaque bassin maritime est ainsi appelé à devenir l'objet d'un régime et d'une stratégie propres répondant à ses spécificités géographiques, économiques et biologiques. La structure institutionnelle de l'Agence elle-même autorise ce mouvement centrifuge à travers la possibilité d'instituer des antennes régionales visant à « effectuer certaines tâches de l'Agence de la manière la plus efficace possible »⁵⁴.

Le redéploiement de stratégies à l'échelle des bassins maritimes conduit l'Union européenne à coopérer avec les États voisins⁵⁵, en les associant aux travaux de l'AESM⁵⁶ ou aux systèmes d'information dont elle a la gestion⁵⁷, en leur accordant une représentation au sein de son conseil d'administration⁵⁸, ou en leur apportant une assistance technique⁵⁹.

disponibles à travers *SafeSeaNet*, afin de faciliter les contrôles documentaires dans les ports d'escale (Voy. Document SSN 15/6/2). Cette initiative, dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité du transport maritime à courte distance (*Short Sea Shipping*), s'inscrit dans le cadre des nouvelles tâches attribuées à l'Agence.

54) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 5. La perspective d'une décentralisation des services de l'Agence, par la création de tels centres régionaux, a été envisagée dès la proposition originelle de la Commission. Bien que le règlement (UE) n° 100/2013 en ait étendu les possibilités, cette disposition n'a, à notre connaissance, pas encore reçu d'application.

55) Des coopérations ont également été engagées avec les États nord-américains (Voy. COM(2011) 782 final).

56) En pratique, seules la Norvège et l'Islande participaient régulièrement aux travaux de l'Agence, alors que d'autres États voisins, riverains de la mer Baltique, de la mer Noire et de la mer Méditerranée notamment, avaient fait part de leur intérêt à collaborer avec l'Agence. La Commission a proposé, en vain, de modifier les dispositions de l'article 17 (COM(2010) 611 final).

57) La Norvège est étroitement liée au fonctionnement de *SafeSeaNet*. Elle a activement contribué au développement de l'échange des données AIS par satellite à travers la plate-forme. Elle peut également faire appel au système *CleanSeaNet*.

La Russie, qui participait déjà à l'échange de données AIS dans le cadre de la Commission d'Helsinki, et collaborait avec la Finlande et l'Estonie dans la mise en œuvre d'un système de comptes rendus obligatoires (GOFREP, *Gulf of Finland Reporting System*), est associée également à la plate-forme *SafeSeaNet*.

58) Le règlement (CE) n° 1406/2002 prévoit la possibilité d'une représentation (sans droit de vote) des États membres de l'AELE. La Norvège a ainsi participé à l'ensemble des réunions du conseil d'administration de l'Agence (depuis la 3^e réunion), ainsi qu'à l'ensemble des travaux relatifs au développement de *SafeSeaNet*.

Le règlement fondateur prévoit également la possibilité d'une représentation des États candidats à l'adhésion, possibilité dont il a été fait usage lors des réunions qui se sont tenues de juillet 2003 à mars

De même, l'Union européenne doit composer avec d'autres cadres de coopération sous-régionaux ou inter-régionaux, à l'instar des Mémoires d'entente sur le contrôle par l'État du port, de l'Accord de Bonn⁶⁰, de la Convention d'Helsinki⁶¹, du Conseil de l'Arctique, de l'Accord de Lisbonne⁶², de la Convention OSPAR⁶³, du Programme d'action pour la Méditerranée développé dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement⁶⁴. Dès lors que ces accords portent sur des problématiques maritimes, l'AESM apparaît naturellement comme leur interlocuteur privilégié au sein de la structure institutionnelle de l'Union européenne⁶⁵. Elle peut même être appelée à intervenir directement, au nom de la Commission européenne, au sein du Mémoire d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port.

2004 (3^e à 7^e réunions), puis de juin 2005 à novembre 2006 (11^e à 16^e réunions), précédant les élargissements de 2004 et 2007.

59) L'Agence peut ainsi fournir une assistance technique aux États candidats à l'adhésion, aux États partenaires voisins, ainsi qu'aux États participant au Mémoire d'entente de Paris.

60) Accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses, conclu à Bonn le 13 septembre 1983, remplaçant l'Accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures, conclu le 9 juin 1969, en réponse au naufrage du *Torrey Canyon* (1967).

61) Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, qui instaure un cadre de coopération permanent : la Commission d'Helsinki (HELCOM). Les collaborations entre l'UE et la Commission d'Helsinki ont pris des formes diverses : participation à la conception et au financement de projets de coopération, déploiement de moyens opérationnels complémentaires à ceux de l'organisation sous-régionale (notamment dans le domaine de la lutte contre la pollution), etc. Citons par exemple le projet BRISK (*Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea*), mis en œuvre de 2009 à 2012, et financé par l'UE à hauteur de 75 %.

62) Accord de coopération pour la protection des côtes et des eaux de l'Atlantique du Nord-Est contre la pollution, du 17 octobre 1990, complété par le Protocole additionnel du 20 mai 2008, et entré en vigueur le 1^{er} février 2014.

63) Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, conclue à Paris le 22 septembre 1992. Entrée en vigueur le 25 mars 1998, cette Convention se substitue à la Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs (Convention d'Oslo) conclue en janvier 1972, et à la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique (Convention de Paris) conclue en juin 1974. De même, les Commissions d'Oslo et de Paris chargées d'administrer l'application de ces conventions ont cédé la place à la Commission OSPAR, instituée dès 1992, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle convention.

64) Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) adopté en 1975, dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUÉ) adopté trois ans plus tôt à l'issue de la conférence de Stockholm. La Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (la Convention de Barcelone), conclue en 1976 et complétée par 7 Protocoles, donne un cadre juridique à la mise en œuvre du PAM. Elle est devenue en 1995 la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée.

65) L'Union européenne a souvent un rôle d'impulsion pour les projets développés dans le cadre du PAM. La mise en œuvre du projet SAFEMED a été confiée au REMPEC, mais l'AESM joue un rôle important en s'associant aux formations, aux exercices opérationnels, au développement des systèmes de surveillance maritime, etc.

L'Agence est par ailleurs amenée à collaborer avec des organisations internationales non régionales – telles que l'IALA⁶⁶ et l'OMI⁶⁷ – ou dont la vocation n'est pas proprement maritime – comme l'Agence spatiale européenne⁶⁸. Dans ce contexte, la Commission a proposé une modification du règlement (CE) n° 1406/2002 visant à permettre au directeur exécutif de conclure des engagements administratifs au nom de l'Agence⁶⁹.

Elle est également tenue de nouer des relations directes avec un grand nombre d'opérateurs économiques, qu'il s'agisse par exemple d'armateurs pour constituer une flotte de dépollution, de prestataires d'imagerie satellitaire pour les besoins de *CleanSeaNet*, de sociétés de classification et autres acteurs susceptibles de la renseigner sur l'état des navires, etc.

Les révisions successives du règlement (CE) n° 1406/2002 ont élargi le mandat de l'AESM bien au-delà de la problématique de la sécurité maritime, et ont considérablement renforcé ses moyens opérationnels. Cette évolution en a fait un rouage essentiel du réseau paneuropéen de gouvernance maritime. Mais, alors que sa place se consolide dans le paysage institutionnel de l'Union européenne, les États membres ont pris soin d'encadrer plus fermement son action et de limiter son autonomie.

II. Une autonomie limitée

L'Agence européenne pour la sécurité maritime est dotée de la personnalité juridique : dans chaque État membre, elle jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales⁷⁰. Cela lui permet d'agir en son nom propre. D'après la Commission, il s'agit là d'une condition de son efficacité et de sa crédibilité.

Les agences décentralisées doivent en effet jouir d'une certaine autonomie statutaire et fonctionnelle, non seulement vis-à-vis des autres institutions de l'Union européenne, mais aussi vis-à-vis des États membres et des opérateurs économiques.

66) Il s'agit de l'*International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities*, établie en 1957.

67) Rappelons que l'OMI a confié la gestion du réseau international d'échange de données LRIT à l'Agence de Lisbonne (résolution MSC.297(87), du 21 mai 2010).

68) La collaboration entre l'ASE et l'AESM concerne la protection de l'environnement, dans le cadre de *CleanSeaNet* (qui associe également l'Agence spatiale canadienne) et du programme GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*), ainsi que la fourniture de données S-AIS (jusqu'au 31 août 2016).

69) COM(2010) 611 final. La Commission prenait soin de préciser qu'il ne s'agirait pas de traités internationaux. Cette proposition a toutefois été écartée par le Conseil.

70) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 5.

Malgré l'étendue de ses missions et l'importance de son rôle pour coordonner l'action de l'administration maritime européenne, l'AESM jouit d'une autonomie somme toute relative (A). Le régime contentieux applicable à ses actes doit encore être largement précisé par la Cour de justice de l'Union européenne (B).

A. Le pilotage de l'Agence par les États membres

L'Agence ne dispose d'abord d'aucun pouvoir normatif ou décisionnel à l'égard des tiers, et est soumise à un contrôle budgétaire rigoureux sur le plan interne et sur le plan externe. Peut-être pourrions-nous conclure à l'existence d'un pouvoir normatif indirect, et d'un pouvoir quasi décisionnel, à travers l'influence qu'elle exerce sur la Commission. Compte tenu de l'autorité qui s'attache à ses expertises, il apparaît en effet difficile à la Commission européenne de s'en écarter⁷¹. Mais ce sont bien les actes de cette dernière, et d'elle seule, qui produisent des effets de droit à l'égard des tiers. En second lieu, l'Agence dispose d'une faible autonomie financière : ses recettes proviennent à titre principal d'une dotation du budget général de l'Union européenne⁷².

Ce cadre doublement limité ayant été rappelé, la question de l'autonomie d'une agence de régulation renvoie à celle dont dispose chacune des deux instances de direction : le directeur exécutif d'une part, le conseil d'administration d'autre part.

Responsable à titre personnel de la bonne gestion de l'agence, le directeur exécutif est nommé en considération de ses capacités en matière d'administration et de gestion, et de ses compétences et de son expérience dans les domaines d'expertise de l'agence. Il jouit en principe d'une « indépendance totale », même s'il doit répondre « à toutes demandes d'assistance de la Commission ou d'un État membre »⁷³. La limitation de la durée et du nombre des mandats sont un moyen éprouvé de lui garantir une certaine liberté décisionnelle⁷⁴.

Le directeur exécutif de l'AESM est nommé et, le cas échéant, révoqué par le seul conseil d'administration. Ce pouvoir exclusif – qui doit de surcroît être exercé à la majorité qualifiée des quatre cinquièmes – renforce, sur le plan interne, le lien entre le directeur exécutif et le conseil d'administration et limite, sur le plan externe, l'influence

71) En ce sens, Voy. F. COMTE, « Agences européennes : relance d'une réflexion interinstitutionnelle européenne ? », *op. cit.*

72) Depuis 2010 toutefois, les services gérés par l'Agence génèrent des recettes d'exploitation dont le montant et le poids vont croissant. En 2014, ces recettes se sont élevées à 5,6 millions d'euros, représentant 11 % du budget de l'Agence (de 57,8 millions d'euros). En 2015, elles se sont élevées à 12 millions d'euros, soit 23 % du budget total de l'Agence (de 64,7 millions d'euros). Pour l'exercice 2016, il s'agissait de 15,4 millions d'euros, soit 21,6 % d'un budget total de 71,1 millions d'euros.

73) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 15.

74) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 16.

que pourraient y exercer les autres institutions de l'Union européenne⁷⁵, et ce d'autant plus que le directeur exécutif de l'AESM n'est tenu d'effectuer aucune déclaration devant les commissions compétentes du Parlement européen.

Outre le pouvoir de nomination et de contrôle qu'il exerce à l'égard du directeur exécutif, le conseil d'administration est la véritable instance collégiale décisionnelle de l'Agence. Il définit la politique et le calendrier des visites effectuées dans les États membres, ainsi que les procédures administratives dont le directeur doit s'acquitter. Il adopte le rapport annuel d'activité et le plan d'action détaillé dans le domaine de la lutte contre la pollution. Il se prononce sur les demandes d'assistance adressées par les États membres pour l'élaboration de solutions techniques relatives à la mise en œuvre de la législation communautaire. Il arrête l'état provisionnel puis le budget définitif. C'est à l'occasion de l'adoption du programme de travail de l'Agence que l'autonomie dont jouit le conseil d'administration par rapport aux institutions de l'Union européenne se manifeste le plus clairement. La Commission est simplement consultée et le conseil d'administration peut en tout état de cause passer outre son désaccord.

Or, il convient de rappeler que contrairement à la composition équilibrée que la Commission avait d'abord préconisée, le conseil d'administration fait la part belle à la représentation intergouvernementale. L'Agence constitue bien entendu un forum d'échanges entre administrations nationales. Mais c'est aussi un organe assistant la Commission dans la mise en œuvre d'une politique définie conjointement avec le Parlement. Dans sa proposition originelle, la Commission avait donc suggéré que le conseil d'administration fût composé de quatre représentants de chacune de ces trois institutions ainsi que de quatre représentants des secteurs professionnels les plus concernés⁷⁶. En tout état de cause, puisque l'AESM n'était pas appelée à exercer directement et par elle-même la fonction exécutive, une représentation de l'ensemble des États membres au sein du conseil d'administration n'apparaissait pas indispensable.

Cette composition quadripartite équilibrée n'a pas survécu à la procédure législative et a laissé la place à un face-à-face numériquement déséquilibré entre les représentants de la Commission d'une part, et les représentants de l'ensemble des États membres d'autre part⁷⁷. Plus encore, la référence aux « représentants du

75) Le conseil d'administration de l'AESM jouit à cet égard d'une marge de manœuvre plus importante que celui de bon nombre d'autres agences décentralisées.

76) Cette composition équilibrée ne devait pas être exclusive à l'AESM. Dans le projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation qu'elle a présenté en 2005, la Commission a en effet exposé que « la participation de l'agence à l'exercice de la fonction exécutive au niveau communautaire appelle une représentation paritaire des deux branches de l'exécutif communautaire au sein du conseil d'administration ». Cette représentation paritaire visait selon elle à reproduire un « juste équilibre entre la poursuite des objectifs communautaires et la prise en compte des intérêts nationaux » (Voy. COM(2005) 59 final, du 25 février 2005).

77) Les représentants des secteurs professionnels concernés sont pour leur part privés du droit de vote.

Conseil » a été remplacée par une référence aux « représentants de chaque État membre ». Ce n'est donc même plus l'institution intergouvernementale de l'Union européenne qui est appelée à être représentée au sein du conseil d'administration de l'AESM, mais les États membres eux-mêmes⁷⁸.

Le Conseil, à qui l'on doit cette évolution⁷⁹, a pu compter sur le concours pour le moins inattendu du Parlement européen, qui non seulement a renoncé à ses propres représentants⁸⁰ mais s'est aussi employé, de manière plus générale, à conforter le contrôle des États membres sur le fonctionnement de l'Agence, et à limiter celui de la Commission⁸¹.

L'empreinte de l'intergouvernementalisme ne se limite pas à la composition du conseil d'administration. Les groupes de travail *ad hoc* créés pour le développement des systèmes d'information gérés par l'Agence sont très majoritairement composés de représentants des États membres⁸². Rappelons par ailleurs l'ascendant pris par la branche intergouvernementale du pouvoir budgétaire de l'Union européenne⁸³.

78) Pour Jean-François COUZINET, il y a lieu de craindre que « le développement déjà observé du phénomène des agences de l'Union n'aboutisse à un véritable déplacement du pouvoir de décision de la Commission vers les organes de gestion des Agences et, par suite, à une redistribution dissimulée des compétences par un glissement de certaines d'entre elles de l'Union vers les États membres » (Voy. « Agences et compétences des États et de l'Union », in J.-F. COUZINET (dir.), *Les Agences de l'Union européenne*, op. cit.).

Ce risque avait d'ailleurs été exposé dans les deux résolutions précitées du Parlement européen, du 19 janvier 1993, sur les aspects financiers des organismes satellites des Communautés européennes, et sur la création et le fonctionnement des organismes et agences spécialisés.

79) Position commune (CE) n° 33/2002 du 7 mars 2002 (JOCE, C 119E du 22.5.2002, p. 27-36).

80) Résolution législative du Parlement européen, du 14 juin 2001 (JOCE, C 53 E du 28 février 2002, p. 312-316). Ce choix surprend à double titre. D'une part, il contredit le souhait que le Parlement avait manifesté dès le début des années 1990 d'être associé plus étroitement à la création et au fonctionnement des agences de régulation (Voy. la résolution du 19 janvier 1993, JOCE, C 42 du 15 février 1993, p. 61-63 ; et la résolution du 19 janvier 1993, JOCE, C 42 du 15 février 1993, p. 63-65). D'autre part, les parlementaires n'ont suggéré aucune procédure alternative leur permettant d'avoir une influence au moins indirecte sur la composition du conseil d'administration.

La résolution législative du Parlement européen du 14 juin 2001 ne donne aucune justification concernant une telle renonciation. Et le rapport présenté quelques jours plus tôt par la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme, « [salue] l'idée que le Parlement européen nomme quatre représentants ». On en viendrait à penser que c'est par erreur que le Parlement européen a renoncé à être représenté au sein du conseil d'administration de l'agence. La référence par la Commission européenne au « respect sans faille du principe de séparation des pouvoirs législatif et exécutif » n'est pas plus satisfaisante, tant ce principe est inhabituel et peu approprié pour rendre compte de l'équilibre institutionnel au sein de l'Union européenne.

81) Sur cette évolution, voy. P. LANGLAIS, *Sécurité maritime et intégration européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2018, § 1118-1184.

82) Voy. la décision de la Commission 2009/584/CE, du 31 juillet 2009, établissant le groupe de pilotage de haut niveau *SafeSeaNet* (JOUE, L 201 du 1^{er} août 2009, p. 63-64), puis la décision (UE) 2016/566, du 11 avril 2016, établissant le groupe de pilotage de haut niveau pour la gouvernance du système et des services maritimes numériques (JOUE, L 96 du 12 avril 2016, p. 46-49). Ce groupe de pilotage réunit des

Dire que l'AESM est dirigée par le conseil d'administration revient, en définitive, à dire que l'Agence est aux mains des États membres. Et cela ne va pas sans provoquer une certaine incongruité s'agissant de l'assistance que l'Agence prête à la Commission dans le cadre de son rôle de gardienne des traités. Entendons en effet que les États membres négocient au sein du conseil d'administration les termes et les échéances des contrôles auxquels ils sont soumis pour vérifier la bonne application qu'ils font du droit commun⁸⁴.

La pratique s'avère certes plus nuancée : que les représentants des États membres disposent arithmétiquement de la majorité des voix ne signifie pas qu'ils s'accordent et forment systématiquement un front uni contre la Commission⁸⁵. Pour autant, la composition actuelle du conseil d'administration, dans le contexte renouvelé d'une Europe élargie, n'apparaît pas satisfaisante, et la question se pose, ici comme ailleurs, d'une limitation du nombre de membres qui en composent le collège⁸⁶. Conciliée avec le souhait d'une représentation paritaire des deux branches de l'exécutif, cette évolution ne pourrait consister, le cas échéant, qu'en une diminution du nombre de représentants des États membres⁸⁷.

représentants de la Commission et des représentants des États membres. L'AESM y est représentée à haut niveau et jouit du statut d'observateur permanent. Les États membres de l'AELE et de l'EEE y sont également représentés comme observateurs.

83) Que ce soit lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel ou du budget annuel, ou à travers les conditions d'élaboration du règlement financier, de la décision relative au système des ressources propres de l'Union et des autres actes législatifs pouvant avoir des implications budgétaires, la branche intergouvernementale du pouvoir budgétaire conserve un avantage incontestable.

84) L'enjeu n'est pas seulement théorique. La 16^e réunion du conseil d'administration, en novembre 2006, a ainsi été le théâtre d'une opposition entre les représentants des États et ceux de la Commission, au sujet des visites effectuées par l'Agence et ayant donné lieu à l'ouverture d'une procédure précontentieuse de constat de manquement.

85) Lorsqu'un consensus est trouvé entre les services de l'Agence et la Commission, il est généralement possible d'infléchir les éventuelles réticences des représentants nationaux et de faire adopter une décision par le conseil d'administration. À l'inverse, lorsqu'une position commune est arrêtée entre les États les plus concernés par les questions de sécurité maritime, elle peut emporter la décision du conseil d'administration.

86) Dans une Union à Vingt-Huit, le conseil d'administration de l'AESM se trouve composé d'autant de délégations nationales, fortes de plusieurs membres, chacune le plus souvent (représentant disposant du droit de vote, suppléant, conseiller technique) de représentants de la Commission (jusqu'à 9), de représentants des secteurs professionnels maritimes, d'observateurs d'États tiers, de membres du personnel de l'AESM.

Ainsi la 23^e réunion du conseil d'administration, du 12 mars 2009, a-t-elle réuni 56 personnes. Les 25^e (des 19-20 novembre 2009), 29^e (des 28-29 mars 2011) et 30^e (28-29 mars 2011) réunions ont réuni 57 personnes. La 31^e réunion (du 10 novembre 2011), 58. La 22^e, (des 20-21 novembre 2008), 59. La 42^e, (des 1^{er}-2 juin 2015), 62. La 40^e (des 13-14 novembre 2014), 63. Chaque réunion du conseil d'administration prend les allures d'une conférence diplomatique internationale, où le consensus est de surcroît préféré au vote.

Sur l'opportunité de limiter la taille du conseil d'administration des agences, voy. COM(2005) 59 final.

87) Il ne serait pas illégitime que les représentants des États membres soient par ailleurs nommés par le Conseil.

B. Le contrôle juridictionnel incertain des actes de l'Agence

Une agence décentralisée a la personnalité juridique : les actes qu'elle adopte et les actions qu'elle entreprend lui sont donc directement imputables. À mesure que son champ d'intervention s'élargit et que les relations juridiques qu'elle établit avec des tiers se multiplient, le contrôle juridictionnel des actes qu'elle adopte doit être précisé. L'AESM est principalement concernée par le contentieux de la légalité, plutôt limité compte tenu de l'inexistence d'un pouvoir normatif ou décisionnel autonome, et par le contentieux de la responsabilité, appelé à se développer.

S'agissant du premier, le règlement (CE) n° 1406/2002 ne donne guère de précisions⁸⁸. Tout au plus indique-t-il que les décisions prises par l'Agence en ce qui concerne l'accès du public aux documents « sont susceptibles de faire l'objet d'une plainte auprès du médiateur ou d'un recours devant la Cour de justice, dans les conditions prévues respectivement aux articles [228 et 263 FUE] ». Pour le reste, il convient de s'en remettre aux dispositions des traités constitutifs relatives au recours en annulation (263 FUE⁸⁹) et au recours en carence (265 FUE⁹⁰). Il est probable que ce contentieux concerne principalement les décisions adoptées en lien avec l'organisation d'appels d'offre, auxquels l'Agence a recours dans le cadre de certaines de ses missions essentielles (*SafeSeaNet*, *CleanSeaNet*, constitution d'une flotte de réserve pour les opérations de dépollution, etc.)⁹¹.

S'agissant du second, le règlement (CE) n° 1406/2002 reproduit, à l'échelle de l'Agence, le régime qui vaut pour l'ensemble de l'Union européenne⁹². Sa responsabilité

88) La proposition originelle de la Commission comportait une disposition relative au « contrôle de légalité ». Cette disposition organisait un contrôle de légalité en deux temps : un premier contrôle, largement ouvert, exercé par la Commission, puis un contrôle exercé par le juge européen sur la décision de cette dernière. Cette disposition a été retirée par le Conseil, au motif que « l'Agence ne [prendrait] pas de décisions juridiquement obligatoires susceptibles d'affecter des tiers » (Position commune n° 33/2002).

89) Ce recours peut être exercé par un État membre, par le Parlement européen, par le Conseil ou par la Commission, par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne ou par le Comité des régions lorsqu'est en jeu la sauvegarde de leurs prérogatives, mais aussi par toute personne physique ou morale contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires – s'il en est – qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution, avec la difficulté que l'on sait pour remplir ces conditions de recevabilité.

90) Compte tenu des modalités de mise en œuvre du recours en carence, et eu égard au droit positif, il est vraisemblable que cette institution ne concerne que les Agences disposant d'un pouvoir décisionnel individuel et tenues d'en faire usage. Il apparaît que les cas dans lesquels l'AESM pourrait faire l'objet d'un tel recours sont assez rares : ce pourrait être le cas d'un défaut de réponse à l'offre d'un soumissionnaire, ou du défaut d'assistance aux États membres ou à la Commission qui en font la demande.

91) TPICE, 2 mars 2010, *Evropaïki Dynamiki / EMSA*, aff. T 70/05, *Rec.*, 2010, p. II-313 ; CJUE, 21 juillet 2011, *Evropaïki Dynamiki / EMSA*, aff. C 252/10 P.

Voy. aussi Trib. UE, 13 septembre 2011, *Dredging International et Ondernemingen Jan de Nul / EMSA*, aff. T 8/09 ; Trib. UE, 16 septembre 2013, *Ecoceane / EMSA*, aff. T 518/09.

92) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 8. Article 340 FUE (ex 288 CE).

non contractuelle, engagée devant la Cour de justice de l'Union, lui impose de réparer les dommages causés par ses services ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres. Cette référence générique et imprécise promet de donner lieu à des développements prétoriens novateurs, si l'on considère d'une part les dommages que l'Agence est susceptible de causer, au moins indirectement, à l'occasion de la gestion d'informations nombreuses et potentiellement sensibles⁹³, et d'autre part l'incertitude des régimes de protection des informations à caractère personnel et autres données confidentielles relevant du secret professionnel, commercial ou militaire⁹⁴.

La responsabilité contractuelle de l'Agence est régie par la législation applicable au contrat en question, et peut être tranchée par la Cour de justice à la faveur d'une clause compromissoire, ou toute autre juridiction ou instance d'arbitrage à laquelle renverrait le contrat. Ce champ de contentieux est probablement appelé à se développer, compte tenu du nombre croissant d'interlocuteurs de l'Agence, à l'occasion de la constitution d'une flotte de réserve ou de la gestion quotidienne des systèmes d'information⁹⁵.

93) L'article 24 de la directive 2002/59/CE impose aux États membres d'assurer la confidentialité et l'utilisation loyale des données qui leur sont transmises dans le cadre du système communautaire d'information et de suivi du trafic. En pratique, l'accès aux données échangées à travers *SafeSeaNet* est ainsi régi par le principe dit du « besoin d'en connaître ». Ce principe conditionne la nature et le volume des informations dont la communication est autorisée à la démonstration d'un intérêt légitime à y avoir accès. En pratique, il offre une garantie bien fragile, d'autant que la sécurité informatique du système n'est elle-même pas infaillible. La question de la sécurité des données a été l'objet de nombreuses discussions lors du développement de *SafeSeaNet*. Les précautions adoptées n'ont pas permis de prévenir la diffusion des données AIS sur internet, ce qui n'est pas sans mettre en péril la sûreté des navires et sans trahir la confidentialité (commerciale) de ces données. L'OMI et la Commission européenne ont à plusieurs reprises publiquement réprouvé la diffusion de ces informations sur internet.

94) Des inquiétudes s'étaient notamment manifestées à l'occasion de l'association de *SafeSeaNet* au contrôle des pêches, provoquant le retrait de la France du projet pilote dans lequel elle s'était engagée aux côtés de l'AESM, de l'Espagne et de l'Italie.

Sur ces questions, voy. COM(2008) 68 final, COM(2009) 538 final, COM(2010) 584 final, COM(2010) 609 final ; Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2011 sur une approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne (*JOUE*, C 33 E du 5 février 2013, p. 101-110) ; Avis du Comité économique et social du 14 juillet 2010 (*JOUE*, C 44 du 11 février 2011, p. 173-177), et du 16 juin 2011 (*JOUE*, C 248, du 15 août 2011, p. 123-129) ; Avis du Contrôleur européen de la protection des données du 8 février 2012 (*JOUE*, C 34 du 8 février 2012, p. 18-26) ; du 14 janvier 2011 (*JOUE*, C 181 du 22 juin 2011, p. 1-23) ; du 28 octobre 2011 (*JOUE*, C 37 du 10 février 2012, p. 1-5).

95) Citons par exemple les prestataires auprès desquels l'AESM obtient les images satellitaires qu'elle utilise dans le cadre de *CleanSeaNet*. Ces images ne lui appartiennent pas et les droits de diffusion sont régis par le contrat et par la législation nationale plus ou moins contraignante à laquelle se trouve soumis le cocontractant.

De manière plus générale, l'Agence est devenue un gestionnaire d'informations au bénéfice de l'ensemble des acteurs européens compétents.

Les doutes sont plus importants encore en ce qui concerne les actes du directeur exécutif, « totalement indépendant dans l'exercice de ses fonctions »⁹⁶, et tenu d'adopter un certain nombre d'actes nécessaires au bon fonctionnement de l'agence. Les dispositions du règlement (CE) n° 1406/2002 le soumettent à un contrôle à la fois politique⁹⁷, administratif⁹⁸ et budgétaire⁹⁹. Mais la question de l'existence et de l'étendue d'un contrôle juridictionnel de ses actes, distincts de ceux de l'Agence, reste ouverte. Peut-être conviendra-t-il de considérer que le directeur exécutif relève de la catégorie des « organes et organismes de l'Union européenne » afin que lui soient étendues les solutions qui prévalent pour l'Agence elle-même.

Conclusion

Le besoin avéré de synergie entre politiques sectorielles ne s'est pas accompagné d'une fusion institutionnelle. Les agences et autres organes spécialisés sont tenus de collaborer entre eux¹⁰⁰, ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs susceptibles de leur apporter leur concours, qu'ils soient publics ou privés, civils ou militaires, infra-étatiques, étatiques ou interétatiques. De ces collaborations croisées naît un vaste réseau intersectoriel, polycentrique et multiniveaux, régi par un principe de subsidiarité vertical et horizontal¹⁰¹.

L'AESM, qui a vu son mandat s'élargir et ses moyens s'étoffer, prend pleinement part à cette évolution. Les systèmes de surveillance et d'information dont la gestion lui a été confiée intéressent de larges communautés d'utilisateurs, ce qui ne va pas sans soulever à terme de nouvelles questions quant aux responsabilités qui seront les siennes¹⁰².

96) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 15.

97) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 16.

98) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 10.

99) Règlement (CE) n° 1406/2002, article 19.

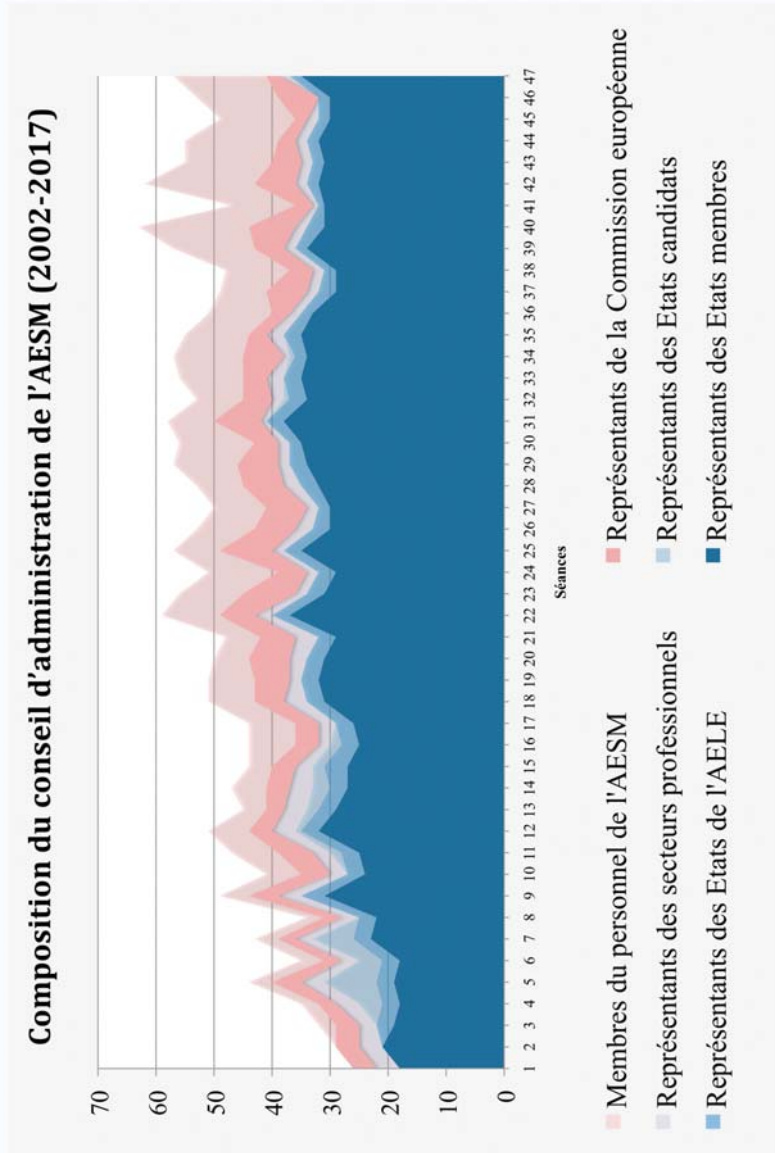
100) Pour un exemple d'une telle collaboration dans le cadre de la fonction garde-côtes, voy. ci-après G. BALAN, « La fonction garde-côtes au sein de l'Union européenne : une mise en œuvre inter-agences ».

101) La subsidiarité s'entend ici de la priorité donnée au niveau de régulation promis à la plus grande efficacité.

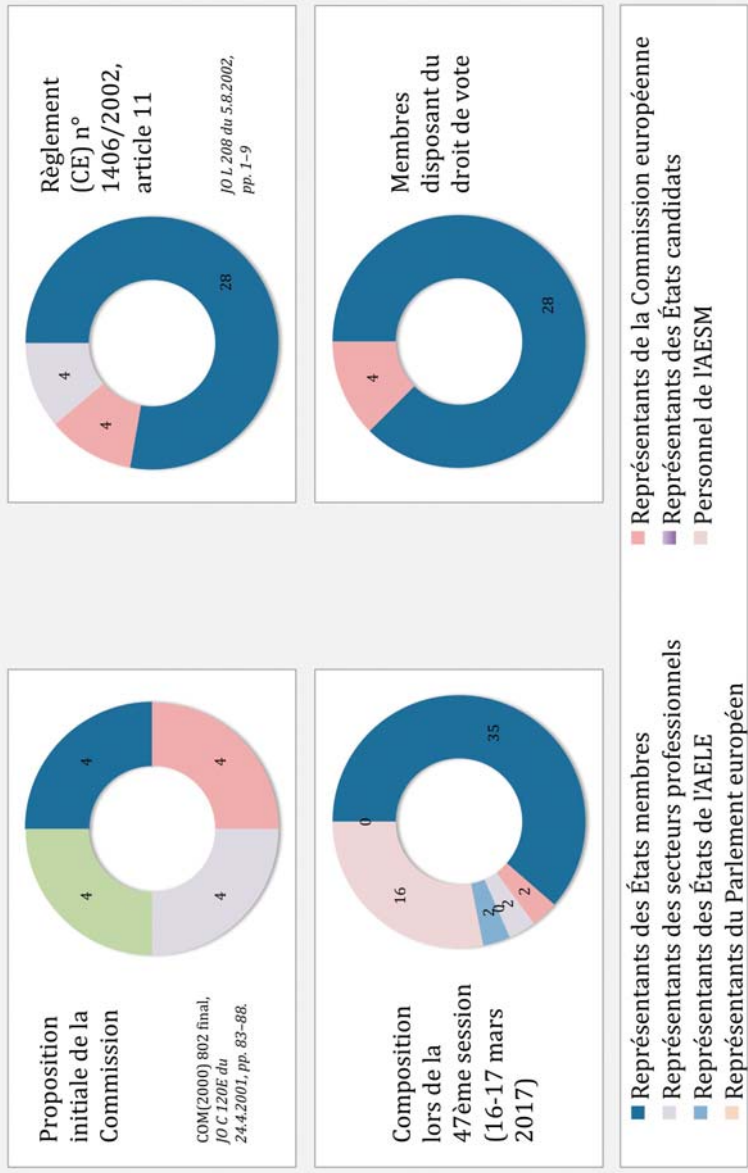
102) Sur la question des responsabilités de l'Agence Frontex, voy. ci-après C. BILLET, « Quelle(s) responsabilité(s) pour l'agence Frontex ? ».

**Composition du conseil d'administration de l'AESM
(2002-2017)**

Réunions	Nombre de représentants des États membres de l'UE	Nombre de représentants des États de l'AELE	Nombre de représentants des États candidats	Nombre de représentants des secteurs professionnels	Nombre de représentants de la Commission européenne	Membres du personnel de l'AESM
1	18			4	4	
2	21			4	4	
3	19	3		3	4	3
4	18	3	4	4	3	3
5	19	3	9	4	5	4
6	18	3	4	3	3	4
7	23	3	7	3	3	4
8	22	3		3	3	3
9	31	4		4	5	5
10	24	3		3	5	6
11	25	3	2	3	6	8
12	32	3	1	4	4	7
13	29	3	2	4	3	4
14	27	3	3	4	4	6
15	27	4	2	3	4	4
16	25	3	2	2	4	8
17	26	3		3	4	8
18	31	3		4	5	8
19	32	3		2	6	8
20	31	3		3	7	6
21	29	3		4	6	6
22	37	3		3	6	10
23	31	3		2	9	11
24	29	3		2	5	12
25	35	3		2	9	8
26	30	3		3	7	10
27	30	2		2	7	9
28	32	3		3	7	8
29	34	3		2	7	11
30	35	2		2	4	13
31	38	3		1	8	8
32	34	3	1	2	5	8
33	35	3		3	4	11
34	34	2	1	1	7	12
35	35	3		3	3	11
36	33	2		2	3	11
37	29	3		2	7	8
38	29	2		2	4	11
39	34	2		2	5	14
40	31	3		2	8	19
41	31	1		1	3	11
42	32	2		2	7	19
43	31	2		2	5	15
44	32	2		2	3	16
45	30	2		2	2	13
46	30	2		0	7	14
47	35	2		2	2	16



Composition du conseil d'administration de l'AEESM



**Evolution du budget de l'AESM
(en euros)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Paiements	Paiements	Paiements	Paiements	Paiements	Paiements	Paiements
RECETTES							
Subvention du budget général de l'Union européenne	670 000,00	2 650 000,00	13 340 000,00	35 340 000,00	44 738 440,00	48 249 858,00	50 227 866,00
Recettes d'exploitation							
Total	670 000,00	2 650 000,00	13 340 000,00	35 340 000,00	44 738 440,00	48 249 858,00	50 227 866,00
DEPENSES							
Personnel							
Personnel en activité	1 349 770,00	1 349 770,00	3 275 527,07	5 647 293,00	8 519 258,00	10 477 120,00	12 467 091,00
Frais divers de recrutement et de mutation du personnel	15 983,16	190 240,00	275 517,10	329 488,00	1 644 255,00	780 414,00	471 572,00
Missions et déplacements		12 480,00	28 737,51	48 972,00	107 266,00	78 020,00	91 398,00
Infrastructure à caractère sociétal		5 250,00	2 495,00	19 325,00	39 813,00	186 481,00	178 583,00
Formation							
Mesures sociales							
Receptions et représentation		4 760,00	11 509,66	17 575,00	76 475,00	263 615,00	289 506,00
Total	15 983,16	1 562 500,00	3 593 516,34	6 062 653,00	10 387 067,00	11 885 306,00	13 540 072,00
Immobilisations, matériel et dépenses diverses de fonctionnement							
Location d'immobilisations et frais accessoires	153 996,35	153 996,35	388 744,74	1 265 334,00	1 298 331,00	1 381 305,00	1 139 772,00
Acquisitions dans le domaine de l'informatique	556 704,00	556 704,00	97 883,85	171 516,00	316 817,00	186 782,00	499 859,00
Biens meubles et frais accessoires	26 799,65	26 799,65	4 613,67	4 659,00	37 850,00	67 612,00	26 674,00
Dépenses de fonctionnement administratif courant	26 000,00	26 000,00	26 003,98	59 763,00	125 869,00	78 478,00	76 873,00
Affranchissement et télécommunications	17 000,00	17 000,00	75 767,18	73 384,00	85 807,00	104 382,00	97 859,00
Frais de réunions et de convocations	25 000,00	57 000,00	41 852,53	22 895,00	79 734,00	62 880,00	91 216,00
Total	25 000,00	25 000,00	635 065,95	1 597 551,00	1 943 908,00	1 881 439,00	1 932 353,00
Dépenses opérationnelles							
Suivi du trafic et information maritime			171 570,40	805 761,00	792 502,00	923 827,00	3 527 620,00
Services d'information et bases de données		85 000,00	171 570,40	805 761,00	792 502,00	923 827,00	3 527 620,00
Système d'identification automatique par satellite (AIS) et surveillance maritime							
Centre européen de données d'identification et de suivi des navires à grande distance (LEIT)							
Coopération concernant les fonctions de garde-côtes							
Mesures anti-pollution			8 912,16	5 493 157,00	9 299 897,00	15 314 262,00	15 452 978,00
Services de lutte contre la pollution							
Chambélet							
Coopération, coordination et formations							
Actions financées au titre d'un projet							
Services de surveillance des navires							
Aide aux pays candidats et de la PTU							
Centre de crise de service de troues							
Services ClusSocSoc à des fins							
Coopération							
Equipes							
Modules Thetis							
Projet pilote relatif aux Gardes-côtes							
Etudes		20 000,00	1 838,16	599 184,00	522 960,00	1 193 580,00	634 180,00
Ateliers et formation opérationnels		55 000,00	121 000,91	79 589,00	83 637,00	156 402,00	567 113,00
Frais de missions liés aux affaires maritimes		15 000,00	29 449,67	235 873,00	387 080,00	702 642,00	579 702,00
Information et publication		75 000,00	104 071,07	81 165,00	158 326,00	60 544,00	96 512,00
Autres (traduction, réunions liées aux activités opérationnelles)		0,00	250 000,00	220 470,00	394 156,00	943 654,00	880 742,00
Total	25 000,00	250 000,00	437 442,37	7 515 199,00	11 638 398,00	19 294 911,00	21 738 847,00
Total général	40 983,16	2 650 000,00	4 666 024,66	15 175 403,00	23 969 373,00	32 981 656,00	37 211 272,00

