

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les compensations en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire»

[COM(2004) 144 final — 2004/0050 (COD)]

(2005/C 221/03)

Le Conseil a décidé le 28 avril 2004, conformément à l'article 71 du traité CE, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 janvier 2005. (Rapporteur: M. CHAGAS).

Lors de sa 414^{ème} session plénière des 9 et 10 février 2005 (séance du 9 février 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1 La proposition de règlement à l'examen concernant les compensations en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire (ci-après dénommé «Règlement sur la qualité du transport de marchandises») fait partie de ce que l'on appelle le **troisième paquet ferroviaire**, qui a été adopté par la Commission européenne le 3 mars 2004. Ce paquet comprend les autres éléments suivants:

- modification de la directive 91/440/CEE visant à la libéralisation du transport international de passagers par chemins de fer (COM(2004) 139 final);
- proposition de directive relative à la certification du personnel de bord des trains (COM(2004) 142 final);
- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux (COM(2004) 143 final)

ainsi que

- communication de la Commission sur la poursuite de l'intégration du système ferroviaire européen (COM(2004) 140 final);
- document de travail des services de la Commission sur l'ouverture progressive du marché du transport international de passagers par chemins de fer (SEC(2004) 236).

1.2 Ce que l'on appelle le **premier paquet ferroviaire** (dit aussi «paquet infrastructures») est entré en vigueur le 15 mars 2001 et devait être transposé en droit national au plus tard le 15 mars 2003. Il comprend les éléments suivants:

- modification de la directive 91/440/CEE: libre accès au marché pour le fret ferroviaire international avancé au 1^{er} janvier 2006 et libéralisation du fret ferroviaire national, y compris le cabotage, dès le 1^{er} janvier 2007 ⁽¹⁾;
- élargissement du champ d'application de la licence européenne des entreprises ferroviaires (modification de la directive 95/18/CE) ⁽²⁾;
- harmonisation des dispositions concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (remplace la directive 95/19/CE) ⁽³⁾.

1.3 En octobre 2003, la Commission européenne a engagé une procédure auprès de la Cour européenne de justice à l'encontre de 9 États membres pour non-respect de la notification des mesures de transposition du premier paquet sur l'infrastructure ferroviaire en droit national. En mai 2004, cinq États membres n'avaient toujours pas envoyé cette notification et deux États membres n'avaient transposé que certaines des dispositions en droit national.

⁽¹⁾ Directive 2001/12/CE – JO L 75 du 15.3.2001, p. 1 – Avis du CESE – JO C 209 du 22.7.1999, p. 22.

⁽²⁾ Directive 2001/13/CE – JO L 75 du 15.3.2001, p. 26 – Avis du CESE – JO C 209 du 22.7.1999, p. 22.

⁽³⁾ Directive 2001/14/CE – JO L 75 du 15.3.2001, p. 29 – Avis du CESE – JO C 209 du 22.7.1999, p. 22.

1.4 Ce que l'on appelle le **deuxième paquet ferroviaire** a été publié le 30 avril 2004 au Journal officiel des Communautés européennes et devra être transposé en droit national d'ici au 30 avril 2006. Il comprend les éléments suivants:

- modification de la directive 91/440/CEE: libre accès au marché pour le fret ferroviaire international avancé au 1^{er} janvier 2006 et libéralisation du fret ferroviaire national, y compris le cabotage, dès le 1^{er} janvier 2007 ⁽¹⁾;
- directive concernant la sécurité des chemins de fer communautaires ⁽²⁾;
- règlement instituant une Agence ferroviaire européenne ⁽³⁾;
- modification des directives relatives à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse (directive 96/48/CE) et à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (directive 2001/16/CE) ⁽⁴⁾.

1.5 Les premier et deuxième paquets ferroviaires ont jeté les bases juridiques pour la création d'un marché intérieur du fret ferroviaire. Les mesures concernent l'accès au marché, l'octroi d'une licence et la certification en matière de sécurité des entreprises ferroviaires, l'accès aux infrastructures, la perception de redevances sur l'utilisation de l'infrastructure, la mise en place d'un cadre juridique pour la sécurité ferroviaire ainsi que des mesures visant à l'interopérabilité technique du système ferroviaire.

1.6 La proposition à l'examen vient compléter le cadre juridique visant à l'ouverture du marché par l'introduction de mesures destinées à améliorer la qualité du transport de marchandises.

2. Proposition de la Commission

2.1 Avec la proposition de règlement relatif à la qualité du transport de marchandises, la Commission entend améliorer la qualité du fret ferroviaire au moyen d'une convention contractuelle régissant les compensations entre les entreprises ferroviaires et les clients du fret. Pour la Commission, la cause principale de la faible contribution du rail à l'augmentation du volume du transport de marchandises, conjointement au recul de sa part de marché par rapport à d'autres transporteurs, réside dans le manque de qualité et de fiabilité du transport de marchandises ferroviaire.

⁽¹⁾ Directive 2004/51/CE – JO L 164 du 30.4.2004, p. 164 – Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131.

⁽²⁾ Directive 2004/49/CE – JO L 164 du 30.4.2004, p. 44 – Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131.

⁽³⁾ Règlement (CE) no 881/2004 – JO L 164 du 30.4.2004, p. 1 – Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131.

⁽⁴⁾ Directive 2004/50/CE – JO L 164 du 30.4.2004, p. 114 – Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131.

2.2 La Commission attend de l'application des règlements de compensation une incitation pour les entreprises ferroviaires à organiser plus efficacement les services de transport ferroviaire de marchandises. Elle part du principe que la concurrence exercera à la longue une forte pression en faveur d'une amélioration de la qualité, mais l'ouverture effective du marché européen du transport ferroviaire de marchandises ne s'effectue pas assez rapidement à ses yeux. Les nouvelles entreprises ne représentent que 3 à 4 % du marché et dans plusieurs États membres il n'y a pas de concurrents.

2.3 Le projet de règlement oblige l'entreprise ferroviaire et le client à établir des exigences de qualité dans les contrats de transport et prévoit le paiement d'indemnités en cas de non-respect de ces exigences. Les parties contractantes sont tenues de fixer au moins les exigences de qualité suivantes:

- Heures convenues pour le transfert des marchandises, des wagons ou des trains,
- Heures d'arrivée et compensation en cas de dépassement du délai de livraison,
- Compensation en cas de perte ou d'avarie de la marchandise,
- Compensation en cas d'annulation d'un train par l'entreprise ferroviaire ou par le client de fret,
- Système de contrôle de la qualité.

2.4 Pour la compensation en cas de perte, d'avarie, de retard, de manque d'information concernant les retards, de perte ou d'avarie suite à un retard, le projet de directive prévoit des montants maximaux et minimaux. Ainsi, la compensation pour une avarie est fixée à un maximum de 75 euros par kilogramme de masse brute ayant subi une avarie. Pour les retards de trains bloc, la compensation est fixée à au moins 5 % et au plus 25 % du prix de transport. En cas de manque d'information concernant les retards, la compensation s'élève à au moins 5 % du prix de transport.

2.5 Les parties contractantes sont tenues de fixer des compensations pour l'annulation de trains par l'entreprise ferroviaire ou par le client de fret. Elles peuvent convenir de compensations avec déclaration de valeur de livraison ou déclaration d'intérêt à la livraison.

2.6 La responsabilité est exclue en cas de négligence d'une partie contractante, de faute ou toute autre intervention d'un tiers, de force majeure ou de circonstances qui ne pouvaient être évitées et dont on n'a pu empêcher les conséquences. Si le cas de compensation intervient à la suite d'une faute du gestionnaire de l'infrastructure, l'entreprise ferroviaire paie et réclame au gestionnaire de l'infrastructure le remboursement de la compensation qu'elle a payée.

2.7 En cas de participation de plusieurs entreprises ferroviaires il existe une «responsabilité conjointe et solidaire» de toutes les entreprises associées, indépendamment de l'entreprise où est intervenu le retard ou l'avarie.

3. Observations sur la proposition de la Commission

3.1 Aux fins de l'instauration d'un système de transport durable et d'un équilibre entre les différents modes de transports, tel que formulé dans le Livre blanc sur «*La politique européenne des transports à l'horizon 2010*», le développement de la part du rail dans le transport de marchandises est un objectif communautaire. L'amélioration de la qualité des services dans le transport ferroviaire de marchandises est l'une des multiples approches qu'il convient d'accueillir favorablement.

3.2 La Commission propose un système d'encouragement destiné à accroître la qualité et notamment la ponctualité par l'effet dissuasif du paiement d'indemnités. Généralement les acteurs sur le marché réagissent d'abord à un risque financier accru du fait du paiement possible d'indemnités en augmentant leurs prix.

3.3 Il se pose la question de savoir si l'instrument proposé par la Commission est approprié.

3.4 Le champ d'application s'étend au transport international et national. La Commission écrit elle-même dans l'exposé des motifs qui précède sa proposition de règlement que des exigences de qualité contractuelles existent déjà à l'heure actuelle, essentiellement dans le trafic national, et dans une moindre mesure dans le trafic international. Dans un autre passage, la Commission déclare que des problèmes se posent surtout lorsque plusieurs entreprises ferroviaires participent, ce qui est surtout le cas dans le trafic international.

3.5 La question se pose de savoir si, compte tenu de l'intervention dans la forme des contrats conclus entre partenaires commerciaux — il ne s'agit pas ici de protection des consommateurs —, il ne serait pas plus approprié de restreindre le champ d'application pour le transport international de marchandises.

3.6 En outre l'on devrait se demander si des incitations positives ne pourraient pas remplacer le paiement d'indemnités, par le biais d'un Règlement unique pour tout le secteur ferroviaire qui compléterait la convention internationale existante (COTIF/CIM). Ainsi, l'article 11 de la directive 2001/14/CE prévoit déjà des possibilités de bonification avec les droits d'infrastructure, lorsqu'une entreprise contribue à minimiser les perturbations et à accroître les performances du système.

3.7 Pour encourager le transport de marchandises par le rail, il faut absolument éviter l'apparition d'inégalités de traitement entre modes de transport concurrents.

3.8 Il se pose ainsi la question de l'opportunité d'introduire des réglementations communautaires comparables pour le transport aérien et pour le transport routier de marchandises. Des accords internationaux sur les compensations en cas d'avarie et de perte prévoient des taux nettement plus faibles (Accord de Montréal pour le transport aérien: 1/3 du montant maximal prévu dans le règlement, CMR pour le transport de marchandises par route: 1/6 du montant maximal).

3.9 On ne voit pas clairement quel sera le rapport entre le système de contrôle de la qualité que les parties contractantes devront adopter de manière concertée et la télématique STI pour le transport de marchandises. La question de la surveillance électronique en temps réel, à l'échelle européenne, des mouvements de marchandises sur le rail est traitée dans la télématique STI — transport de marchandises (spécification technique interopérabilité). Les exigences techniques harmonisées et les conditions relatives à la communication sont définies dans cette disposition. Leur application et transposition requièrent toutefois des investissements élevés et des délais considérables.

3.10 La proposition prévoit que l'entreprise ferroviaire peut réclamer au gestionnaire de l'infrastructure le remboursement des paiements de compensation effectués, si celui-ci a causé le retard.

3.11 Il faut s'attendre ici aussi à des réactions indésirables qui peuvent consister à augmenter le prix des tracés (risques supplémentaires) et à introduire des amortisseurs de retard lors de la planification horaire. Vu l'insuffisance des capacités d'infrastructure, de telles réactions seraient indésirables. Dans le secteur aéronautique, cela s'est observé après l'entrée en vigueur de la directive sur l'indemnisation des passagers. Le calcul de risque est très compliqué pour le gestionnaire de l'infrastructure, puisqu'il ne connaît pas et ne peut influencer la valeur des flux de marchandises et les indemnités qui en résultent.

3.12 L'on devrait tenir compte du fait que dans les nouveaux pays membres d'Europe centrale et orientale, l'infrastructure est en mauvais état et présente un besoin élevé en investissements. Les obligations de compensation découlant de l'application du règlement risquent de les confronter à des problèmes considérables.

3.13 La proposition conduit à des dépenses considérables pour déterminer les responsabilités et les plaintes pour l'indemnisation du gestionnaire d'infrastructure par l'entreprise ferroviaire. De même, l'attribution des responsabilités devient coûteuse, si plusieurs entreprises ferroviaires sont impliquées.

3.14 La perspective de devoir payer des indemnités élevées ne doit pas avoir pour conséquence que les entreprises ferroviaires prennent des risques accrus pour la sécurité afin de respecter les délais de livraison. De même, il y a lieu d'exclure toute sollicitation excessive des travailleurs mettant en danger leur sécurité, avec le risque de négliger les temps de conduite et de repos.

3.15 Le CESE a déjà évoqué dans son avis sur le 2^{ème} paquet ferroviaire le fait que les conditions sociales dans le transport routier peuvent constituer un désavantage concurrentiel pour le transport ferroviaire de marchandises. La conséquence ne saurait être d'adapter les conditions de travail dans le transport ferroviaire à celles de la route et d'inciter les entreprises à négliger certaines dispositions et à faire pression sur l'emploi.

4. Conclusions

4.1 Le CESE approuve fondamentalement l'adoption de mesures visant à améliorer la qualité du transport ferroviaire de marchandises.

4.2 Il conviendrait de préférer des incitations positives au lieu des règlements stricts de compensation, qui peuvent donner lieu à certaines dérives et à un système compliqué de remboursement. Cela concerne aussi notamment le rôle du gestionnaire de l'infrastructure.

4.3 Il ne faut pas que des mesures destinées à améliorer la qualité du transport ferroviaire de marchandises conduisent à des discriminations vis-à-vis d'autres modes de transport.

4.4 Le CESE demande à la Commission d'examiner les conséquences des mesures prévues sur les entreprises et les gestionnaires de l'infrastructure dans les nouveaux pays membres.

4.5 Le CESE insiste sur le fait qu'il ne faut pas que des mesures destinées à améliorer la qualité du transport de marchandises incitent les entreprises à réagir défavorablement en termes de sécurité et de conditions de travail.

Bruxelles, le 9 février 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND
