

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un régime paneuropéen de la navigation fluviale»

(2004/C 10/13)

Le 23 janvier 2003, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

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 4 septembre 2003 (rapporteur: M. Simons).

Lors de sa 402^e session plénière des 24 et 25 septembre 2003 (séance du 24 septembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 29 voix pour et 1 voix contre.

1. Introduction

1.1. La navigation fluviale joue un rôle non négligeable dans le transport de marchandises en Europe. Certes, en ce qui concerne la répartition modale actuelle du transport de marchandises, ce secteur ne détient toujours que 4,1 % du marché total au niveau européen ⁽¹⁾, même si cette part de marché est beaucoup plus élevée dans certains États membres (par exemple, 42,7 % aux Pays-Bas et 13,1 % en Belgique). La navigation intérieure possède toutefois les capacités suffisantes pour acquérir une part beaucoup plus importante du transport de marchandises et est par conséquent considérée comme un mode de transport à fort potentiel de croissance. Selon une étude récente ⁽²⁾ et des prévisions officielles, le transport par voie navigable connaîtra une croissance considérable au cours des prochaines années, et dispose à cette fin de capacités suffisantes grâce à l'infrastructure existante. La navigation intérieure peut couvrir une grande partie du territoire européen grâce aux grandes voies d'eau transfrontalières ainsi qu'aux nombreuses voies navigables nationales dans l'Europe entière. Ce secteur est caractérisé par l'innovation dans divers domaines. Il a déjà réussi à conquérir de nouveaux marchés en se faisant mieux connaître comme alternative au transport routier.

1.2. La navigation intérieure verra son importance s'accroître sur le marché intérieur avec l'élargissement de l'Union européenne. En effet, de nombreux pays candidats disposent de voies navigables servant au transport de marchandises. Dans le contexte de la politique annoncée par la Commission européenne, la navigation intérieure peut contribuer sensiblement à l'intégration des nouveaux États membres et à leur essor économique.

1.3. La navigation intérieure est également considérée comme l'un des modes de transport les plus propres et les plus écologiques. En dépit des investissements dans des moteurs moins polluants pour le transport routier, la navigation intérieure garde son avance et reste le moyen de transport le plus propre si l'on tient compte des émissions et des effets

néfastes pour l'environnement ⁽³⁾. Ce secteur contribue ainsi à la réduction des nuisances environnementales du transport et s'efforce d'améliorer encore cette position par le biais d'investissements destinés à accroître les performances environnementales et sécuritaires.

1.4. Quant à la gestion du problème des déchets (cargaison, bateau et déchets ménagers), le secteur de la navigation intérieure n'a pas attendu l'introduction d'une réglementation pour adopter des mesures d'autoréglementation.

2. Goulets d'étranglement

2.1. Dans le cadre de la nouvelle politique de la Commission européenne, l'objectif poursuivi est celui d'un rééquilibrage du transport. À cet égard, la navigation intérieure est considérée comme un moyen de rendre le marché du transport plus équilibré. Afin de pouvoir utiliser pleinement le potentiel de ce mode de transport, il convient de supprimer une série d'obstacles empêchant actuellement ce secteur de se développer complètement.

2.2. Ces entraves se situent en grande partie au niveau de l'infrastructure ainsi que de la mise en place et du développement des réseaux transeuropéens de transport, et sont également le résultat du manque d'harmonisation juridique et d'unification de la navigation intérieure.

2.3. Dans le contexte du réexamen des orientations relatives aux réseaux transeuropéens de transport et de l'établissement, par la Commission européenne, d'une liste de priorités dans ce domaine, le secteur de la navigation fluviale a répertorié les goulets d'étranglement et a demandé que plusieurs d'entre eux soient intégrés à la liste des priorités ⁽⁴⁾. À ce sujet, il y a lieu de se référer à l'avis d'initiative du CESE en la matière ⁽⁵⁾.

(1) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(2) «Waardevol transport, feiten en cijfers van het goederenvervoer en de binnenvaart 2002-2003», Bureau Voorlichting Binnenvaart, Rotterdam.

(3) Op. cit., pp. 44 et suiv.

(4) Brochure INE (...); avis de l'EBU-UENF sur la révision des orientations RTE (en anglais uniquement).

(5) Avis du Comité économique et social européen sur la «Révision de la liste des projets réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004», à finaliser.

2.4. En ce qui concerne les règles de droit public et de droit privé régissant la navigation fluviale, l'on parle d'ordre juridique éclaté, ce qui n'est pas le cas des autres modes de transports dans la Communauté actuelle. Cette situation acquerra une dimension supplémentaire avec l'élargissement de l'Union européenne. À la lecture des conclusions communes adoptées par le comité consultatif mixte UE-Roumanie, il apparaît que les questions juridiques peuvent également être considérées comme des goulets d'étranglement qui entravent la navigation sur le Danube (1). Les aspects de droit public de la navigation fluviale sur le Danube, le Rhin et d'autres voies navigables nationales relèvent aujourd'hui de différents régimes, basés sur des conventions supranationales et intergouvernementales et des accords bilatéraux (2). Du point de vue du droit matériel, une harmonisation prudente, mais loin d'être suffisante, de la législation de droit public applicable au Rhin, aux voies navigables communautaires et au Danube est déjà en cours, sur la base d'une reconnaissance mutuelle et en prenant comme norme le régime de la navigation rhénane.

2.5. Au niveau du droit privé, il existe encore des réglementations divergentes par rapport au contrat de transport et aux responsabilités dans les pays de l'Union ainsi que dans les pays tiers. Des initiatives récentes en la matière ont donné lieu à des accords internationaux, qui doivent être ratifiés et mis en œuvre dans les législations nationales.

2.6. L'absence de systèmes uniformes en matière de droit public et privé implique pour les parties concernées (transporteur, chargeur, assureur) un flou et une incertitude juridiques dans un secteur d'activité essentiellement international. Par ailleurs, il y a lieu de se pencher également sur ces problèmes afin de concrétiser le rééquilibrage modal visé par la politique européenne annoncée en matière de transports.

2.7. Faisant suite aux précédents avis du CESE sur la navigation intérieure en général, ses infrastructures, les corridors et le Danube (3), le présent avis d'initiative a pour objectif d'examiner les goulets d'étranglement précités, en particulier en ce qui concerne l'harmonisation et l'unification de la réglementation relative à la navigation intérieure, afin de montrer la voie d'une réglementation paneuropéenne en la matière.

(1) Conclusions communes adoptées lors de la 5^e réunion du Comité consultatif mixte UE-Roumanie, tenue à Bucarest les 23 et 24 mai 2002, sur «L'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN».

(2) L'élargissement de l'UE aura pour effet de les abroger pour autant qu'ils portent sur des matières communautaires.

(3) Conclusions communes adoptées lors de la 5^e réunion du Comité consultatif mixte UE-Roumanie tenue à Bucarest, les 23 et 24 mai 2002, sur «L'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN», avis sur la «Mise en œuvre du dialogue social structuré dans les corridors paneuropéens», avis du CESE sur «L'avenir du réseau transeuropéen "voies navigables"», JO C 80 du 3.4.2002.

3. Harmonisation/unification de la réglementation

3.1. Aspects de droit public

3.1.1. La navigation intérieure européenne est caractérisée par trois régimes différents, qui, géographiquement, se chevauchent en partie:

- le champ d'application de la Convention de Mannheim de 1868 (4);
- le champ d'application des traités communautaires et de l'acquis communautaire;
- le champ d'application de la Convention de Belgrade de 1948 (5).

3.1.1.1. La Convention de Mannheim, le plus ancien accord européen toujours applicable, a été signé en 1868 par les États riverains du Rhin (6). Dans le cadre de cette convention, les signataires, qui sont également des États membres de l'UE, confèrent à la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) des compétences dans tous les domaines couverts par l'accord. Cette convention garantit en principe la liberté de navigation sur le Rhin. La CCNR a adopté, à des fins d'exécution des principes de la convention, une série de règlements et de résolutions. Ceux-ci portent notamment sur les normes techniques, les équipages, la sécurité et la liberté de navigation. La Commission centrale pour la navigation du Rhin dispose d'un pouvoir juridictionnel pour les litiges relevant de la compétence de la Convention. Les décisions de la Commission centrale pour la navigation du Rhin sont contraignantes pour les États signataires et doivent être transposées dans les législations nationales. La navigation sur le Rhin est régie par un régime uniforme, mis en œuvre de manière analogue dans tous les États signataires. À cet égard, il convient de faire remarquer que la Suisse est le seul État signataire ne faisant pas partie de l'UE.

3.1.1.2. Suite à la création de la Communauté européenne (7) et aux diverses modifications et ajouts ainsi qu'au droit dérivé qui en ont découlé, les États membres ont transféré des compétences à la Commission européenne pour la réalisation d'un marché intérieur. La Commission européenne dispose notamment de compétences dans le domaine du transport de marchandises, dans lequel elle a depuis développé un droit européen secondaire au moyen de règlements et de directives. Ce droit européen, applicable dans les États membres de

(4) Les États membres actuels de la Convention de Mannheim sont la Suisse, la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

(5) Les États membres actuels de la Convention de Belgrade sont la Bulgarie, l'Allemagne, la Croatie, la Moldavie, l'Autriche, la Roumanie, la Russie, la Serbie-Monténégro, la Slovaquie, l'Ukraine et la Hongrie.

(6) Convention révisée pour la navigation du Rhin (également appelée «Acte de Mannheim», signée à Mannheim le 17 octobre 1868) et protocoles additionnels.

(7) Traité instituant la Communauté européenne du 25 mars 1957.

l'Union européenne, porte également sur les normes techniques, les équipages et la sécurité, et la Commission a veillé à ce que son contenu soit conforme aux décisions et résolutions de la CCNR dans les domaines concernés, appliquées au niveau communautaire.

3.1.1.3. En 1948, la Convention de Belgrade a été conclue entre les États riverains du Danube⁽¹⁾. La Convention de Belgrade a institué la Commission du Danube, qui veille à l'application du régime de navigation sur le Danube instauré par la Convention et continue à le développer. Ce régime vise en principe à réglementer la navigation internationale sur le Danube. Pour appliquer ce principe, la Commission du Danube a adressé aux États signataires une série de recommandations, portant notamment sur les normes techniques, la sécurité et les règles relatives aux équipages. Les décisions prises par la Commission du Danube en vertu de la Convention de Belgrade sont des recommandations aux États signataires, qui ne sont pas tenus de les transposer dans leur législation nationale. Étant donné la nature des décisions de la Commission du Danube, il n'existe pas de régime uniforme s'appliquant à la navigation sur le Danube, puisque les décisions ne sont pas mises en œuvre automatiquement et intégralement dans les États signataires. À l'issue du prochain élargissement et après l'adhésion ultérieure à l'UE de certains pays des Balkans, il restera encore un certain nombre d'États signataires qui ne seront pas membres de l'UE, à savoir la Russie, l'Ukraine et la Moldavie.

3.1.2. Étant donné que la navigation fluviale européenne est actuellement régie par divers régimes donnant lieu à différents instruments juridiques et à des réglementations divergentes, des obstacles de jure et de facto apparaissent, notamment dans les domaines suivants:

- restrictions au niveau de l'accès au marché;
- restrictions au niveau des droits de transport des «bateaux étrangers»;
- différences au niveau des normes techniques et des certificats.

À la suite de la conférence ministérielle paneuropéenne de Rotterdam en 2002, ces différences ont été répertoriées et expliquées en détail dans une étude récente rédigée par les organisations internationales concernées (groupe de volontaires de la CEE-ONU)⁽²⁾. Le groupe de travail a défini et

commenté dans un document les entraves réglementaires. L'attention a été portée sur les restrictions au niveau des droits de transport des bateaux étrangers, le libre accès à la navigation sur les diverses voies d'eau, les divergences en matière de réglementation technique, les certificats de conduite et les exigences relatives à l'équipage ainsi que l'harmonisation insuffisante du cadre de droit civil. Compte tenu du rapprochement visé entre la Commission centrale pour la navigation du Rhin et la Commission du Danube, des initiatives entreprises pour la reconnaissance mutuelle de diverses décisions ainsi que de l'élargissement de l'Union et de l'abrogation des accords bilatéraux, pour autant qu'ils portent sur des matières communautaires, une harmonisation est à prévoir à court terme dans plusieurs domaines.

Ces obstacles ont déjà fait l'objet d'un examen dans le cadre du CESE dans le Rapport sur l'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN du Comité consultatif mixte UE-Roumanie.

3.1.3. L'achèvement de la liaison entre le Rhin et le Danube en 1992 a toutefois insufflé un nouvel élan permettant d'accroître les activités économiques et les transports entre l'Est et l'Ouest. En outre, l'ouverture des marchés d'Europe orientale et le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, ainsi que l'adhésion d'un grand nombre d'entre eux à l'UE marquent le début d'une ère nouvelle qui nécessite une approche intensive vers un régime paneuropéen de la navigation fluviale. C'est l'une des revendications de la déclaration finale de la conférence ministérielle précitée.

3.2. Aspects de droit privé

3.2.1. Contrairement au transport maritime, routier ou ferroviaire, le transport de marchandises par voie fluviale est régi par différentes lois nationales.

3.2.2. Des efforts ont récemment été fournis pour conclure des accords, qui doivent donner lieu à une harmonisation et à une unification de ce secteur.

3.2.3. Au cours des dernières années, notamment les entreprises (représentant les secteurs de la navigation intérieure et des assurances) ont pris l'initiative d'élaborer des accords internationaux, visant à mettre en place une réglementation uniforme du transport de marchandises en Europe afin d'offrir la sécurité juridique et l'assurabilité. Les conventions ci-dessous ont pour objectif l'introduction d'un régime de navigation intérieure uniforme de droit privé qui — eu égard à la nature de ce secteur — s'inspire d'accords internationaux similaires pour la navigation maritime et le transport routier.

(1) Convention de Belgrade — Convention relative au régime de la navigation sur le Danube, signée à Belgrade le 18 août 1948, 1949 Nations Unies, Recueil des Traités, traduction n° 518. Certains pays estiment en outre que le Traité international de 1856 et la Convention européenne de 1921 concernant le Danube sont toujours d'application de jure.

(2) CEE-ONU — Groupe de volontaires sur les «Obstacles législatifs»: «Inventory of existing legislative obstacles that hamper the establishment of a harmonised and competitive pan-European inland navigation market (Rotterdam Declaration, item 13) ("Inventaire des obstacles d'ordre législatif entravant la mise en place au niveau paneuropéen d'un marché harmonisé et concurrentiel du transport fluvial", Déclaration de Rotterdam, point 13», disponible uniquement en anglais).

3.2.3.1. Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI)

La CLNI introduit la limitation de la responsabilité extra-contractuelle à l'égard des tiers pour les bateaux de navigation intérieure. À l'origine, cette convention a été élaborée et signée par les États riverains du Rhin. Depuis son entrée en vigueur en 1997, la convention a été ouverte à l'adhésion et à la ratification de pays d'Europe orientale ⁽¹⁾.

3.2.3.2. Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI)

La CMNI qui prévoit un régime uniforme pour le contrat de transport de marchandises en navigation intérieure, comparable à la réglementation applicable à d'autres modes de transport (tels que les règles de La Haye-Visby et les règles de Hambourg pour le transport maritime et la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR) pour le transport routier). Le contrat de transport de marchandises est actuellement régi par des réglementations nationales divergentes au sein de l'Union européenne actuelle. Dans les futurs États membres et d'autres États danubiens, le droit privé est en cours de développement, et l'introduction d'un accord international permettrait d'éviter un nouvel éclatement du droit. Cette convention a été signée en 2001 par tous les États européens concernés par la navigation intérieure et doit encore être ratifiée et mise en œuvre.

3.2.3.3. Projet de Convention européenne sur la responsabilité pour les dommages liés au transport de substances nocives et potentiellement dangereuses en navigation intérieure (CRDNI)

Conscient de la responsabilité sociale des entreprises, le secteur de la navigation fluviale s'efforce de mettre en place une réglementation uniforme sur la responsabilité pour les dommages liés au transport de substances nocives et potentiellement dangereuses en navigation intérieure, les situations en la matière étant traitées différemment en fonction des pays, avec des degrés très divers de protection des victimes. Ce document introduit un régime unique de responsabilité pour le transport de marchandises dangereuses compte tenu de l'augmentation des transports de ce type de marchandises via la navigation intérieure. Se basant sur le principe d'une protection aussi élevée que possible de la victime, cette convention tente d'introduire un système largement similaire aux dispositions applicables en droit maritime, et dont les éléments essentiels sont les suivants:

- canalisation de la responsabilité;
- responsabilité pour risque (sans faute);
- assurance obligatoire.

⁽¹⁾ Entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997 et ratifiée par l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

3.2.4. Parmi les conventions citées, une seule (la Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure — CNLI) a à ce jour été mise en œuvre dans cinq pays concernés par la navigation fluviale, la deuxième (la Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure — CMNI) doit encore être ratifiée et mise en œuvre, tandis que la troisième (le Projet de Convention européenne sur la responsabilité pour les dommages liés au transport de substances nocives et potentiellement dangereuses en navigation intérieure — CRDNI) n'a pas encore été adoptée.

4. Environnement et sécurité

4.1. En ce qui concerne les nuisances environnementales, à titre de comparaison, la consommation d'énergie par tonne-kilomètre de marchandise transportée par voie navigable correspond à 1/5^e de la consommation du transport routier et à 3/5^e ⁽²⁾ de celle du transport ferroviaire. Des innovations contribuent à ce que les nouveaux bateaux bénéficient d'une meilleure technologie au niveau de la motorisation, ce qui entraîne une réduction des émissions, tandis que les anciens bateaux adaptent fréquemment leurs moteurs aux techniques les plus modernes.

4.2. En matière de gestion des déchets, la Commission centrale pour la navigation du Rhin a adopté la «Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure». Conscients que la prévention ainsi que la collecte, le dépôt et la réception des déchets en vue de leur recyclage et leur élimination pour des raisons de protection de l'environnement ainsi que la sécurité et le bien-être des personnels et des usagers de la navigation constituent un impératif pour la navigation intérieure et pour les branches de l'économie qui y sont liées, les États signataires ont convenu d'un système de dépôt et de collecte des déchets.

4.3. Sur la base du principe du «pollueur-payeur», la Convention prévoit la collecte des déchets survenant lors de l'exploitation du bâtiment, dont les déchets huileux et graisseux, ainsi que la réception et l'élimination des déchets liés à la cargaison.

4.4. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette convention, la collecte des déchets provenant des bateaux relève toujours actuellement de réglementations, procédures et facilités nationales divergentes.

4.5. En ce qui concerne la sécurité des bateaux, l'équipement technique doit répondre à des exigences rigoureuses en général et à des exigences spécifiques pour le transport de marchandises dangereuses.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur «L'avenir du réseau transeuropéen "voies navigables"», JO C 80 du 3.4.2002, dont les paragraphes 3 et 4 contiennent de nombreux chiffres relatifs à la navigation intérieure.

4.6. Pour la navigation rhénane, c'est l'ADNR qui s'applique au transport de marchandises dangereuses ⁽¹⁾. L'ADNR définit les conditions de transport des marchandises dangereuses sur le Rhin.

4.6.1. En Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en France, l'ADNR est également applicable sur les voies navigables autres que le Rhin. Une recommandation, l'ADN-D, s'applique à la navigation sur le Danube. Elle est basée sur la recommandation en la matière de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU. L'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures a été adopté en 2000, sous les auspices de la CEE/ONU et en collaboration avec la CCNR. Cet accord s'applique dès lors en principe dans toute l'Europe et entrera en vigueur lorsque 7 États l'auront ratifié. À ce moment-là, ses annexes seront greffées sur les annexes de l'ADNR en vigueur, afin de garantir la continuité des règles applicables. En 1997, la Commission européenne a soumis une proposition de directive ⁽²⁾ visant à l'adoption des dispositions de l'ADNR dans les États membres.

4.7. Le contrôle du respect de ces diverses réglementations, qui laisse quelque peu à désirer, mérite une attention particulière.

5. Aspects sociaux et situation du marché de l'emploi

5.1. Libre circulation des travailleurs et situation générale du marché de l'emploi

5.1.1. Les aspects sociaux au sein de l'Union européenne sont étroitement liés à la mise en place et au fonctionnement du marché unique. Les compétences en matière de politique sociale inscrites dans le traité reposent notamment sur le principe de la libre circulation des travailleurs et la coordination des systèmes de sécurité sociale qui en découle (article 39 du traité combiné à l'article 136 du traité instituant la Communauté européenne).

5.1.2. La situation du marché de l'emploi dans le secteur de la navigation intérieure au sein des États membres de l'UE se caractérise par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. En revanche, les futurs États membres de l'Union disposent d'un potentiel de travailleurs qualifiés.

5.2. Législation relative aux équipages

5.2.1. Les différences entre les qualifications requises, la certification des formations et les exigences en matière de

navigation intérieure dans les États membres actuels et futurs peuvent compliquer le recrutement de personnel et la libre circulation des travailleurs.

5.2.2. En vertu de la Convention de Mannheim, les États membres de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) ont adopté une législation relative à la qualification des membres d'équipage et à la composition des équipages, uniforme et applicable dans tous les pays concernés ⁽³⁾. Cette réglementation, s'appliquant à la navigation sur le Rhin, sert également de point de départ pour la législation relative aux voies d'eau nationales dans les États membres de la CCNR.

5.2.3. Il en résulte que les dispositions applicables à la navigation intérieure en matière de temps de navigation, de composition de l'équipage, de temps de repos, de qualifications et de formation relèvent de différents régimes de droit public. Cette situation prête non seulement à confusion mais conduit également à des différences en ce qui concerne le contrôle du respect de ces dispositions.

5.2.4. Dans le cadre de la Convention de Belgrade, la navigation sur le Danube ne fait l'objet que d'une réglementation relative à un certificat de conduite pour les bateliers. Bien que l'on ne sache pas, eu égard à la nature non contraignante des recommandations adoptées dans le cadre de cette convention, dans quelle mesure ces certificats de conduite sont d'application dans les États concernés, les certificats de conduite font l'objet d'une reconnaissance mutuelle de la part des États membres de la Commission du Danube.

5.2.5. Au niveau communautaire, une réglementation relative à un certificat de conduite pour les bateliers est déjà applicable et une législation relative aux équipages a été mise en chantier. L'on vise ainsi à créer une large base uniforme, qui autorise des dispositions plus souples au niveau régional et local.

5.2.6. La réglementation existante concernant les équipages des bateaux de navigation intérieure est liée aux exigences relatives à l'équipement des bateaux, imposant un équipage minimum. Ces exigences sont étroitement liées aux normes techniques de navigation intérieure.

5.3. Dialogue social

Aucun dialogue social ne s'est pratiquement développé dans le cadre de la navigation intérieure. S'agissant des États membres de la CCNR, il convient de tenir compte du fait que la législation relative aux équipages est uniformément applicable à tous les membres d'équipage et ne contient aucune disposition spécifique pour les travailleurs. Or, dans le même temps, les règles relatives à la protection des travailleurs, notamment celles concernant les temps et les conditions de travail, ne tiennent pas compte des circonstances spécifiques à la navigation intérieure ni de la législation existante relative aux équipages. À cela s'ajoute le fait que le secteur de la navigation intérieure est constitué en grande partie d'indépendants.

⁽¹⁾ Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voie de navigation rhénane.

⁽²⁾ COM(97) 367 final.

⁽³⁾ Règlement de visite des bateaux du Rhin, chapitre 23.

5.4. Harmonisation

5.4.1. Une réglementation européenne harmonisée des qualifications requises pour les équipages et des dispositions claires quant à la reconnaissance mutuelle améliorent l'intégration sociale et la sécurité au niveau européen, afin de garantir des conditions équitables dans l'intérêt des parties concernées.

5.4.2. De récentes discussions entre la CCNR et la Commission du Danube ont eu pour objet la reconnaissance mutuelle des certificats de conduite des bateliers par les États membres des deux institutions.

5.4.3. La Commission européenne a inscrit la reconnaissance mutuelle des certificats de conduite des bateliers dans les directives 91/672/CEE et 96/50/CE.

5.4.4. Quant aux qualifications requises pour les autres membres d'équipage, une harmonisation au niveau européen ainsi que des dispositions claires en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des certificats sont nécessaires. L'harmonisation des formations peut apporter une contribution importante à l'harmonisation de la législation visée au niveau européen.

5.5. Communication

5.5.1. Il y a lieu de prêter attention à la question de la communication dans le secteur de la navigation fluviale internationale. Dans les pays européens concernés par la navigation intérieure, diverses langues sont utilisées, ce qui, eu égard à la mobilité des travailleurs, a déjà donné lieu et peut donner lieu à l'avenir, à des problèmes de communication, non seulement entre les membres d'équipage, mais également entre les différents intervenants de la navigation intérieure.

5.5.2. Afin de garantir la sécurité du transport, la compréhension mutuelle est extrêmement importante et mérite que l'on s'y attarde. À cet égard, il peut être fait référence au «Guide de radiotéléphonie pour la navigation intérieure», qui contient des instructions sur la langue à utiliser pour les communications échangées entre navires et celles échangées entre des navires et des stations terrestres.

6. Cadre politique européen actuel

6.1. Point de vue du Comité économique et social européen sur l'avenir de la navigation intérieure

6.1.1. Dans son récent avis sur «L'avenir du réseau transeuropéen "voies navigables"»⁽¹⁾, le CESE a fait valoir que la navigation intérieure constitue une alternative réelle dont l'importance est minimisée.

(1) Cf. l'avis du CESE sur «L'avenir du réseau transeuropéen "voies navigables"», JO C 80 du 3.4.2002.

6.1.2. En tant que mode de transport le plus respectueux de l'environnement et offrant les meilleures garanties possibles en termes de sécurité, la navigation intérieure développe un potentiel de croissance et, partant, joue un rôle important dans le rééquilibrage modal et l'intermodalité.

6.1.3. Selon les conclusions communes du Comité consultatif mixte UE-Roumanie⁽²⁾, l'objectif politique ultime en ce qui concerne l'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN est certainement de créer un lien étroit entre le corridor VII⁽³⁾ et le reste du régime paneuropéen des transports. La liaison entre les différentes composantes du réseau de transport paneuropéen a reçu récemment une impulsion majeure dans un contexte plus large.

6.1.4. Le CESE est favorable à un dialogue social permanent et structuré dans les corridors paneuropéens, qui doit tendre à améliorer les contacts entre les partenaires économiques et sociaux des PECO⁽⁴⁾.

6.2. Le Livre blanc de la Commission sur «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»⁽⁵⁾

6.2.1. La Commission a décidé de s'attaquer aux problèmes constatés dans le secteur des transports et propose à cette fin des solutions de nature stratégique, prévoyant notamment un rééquilibrage modal.

6.2.2. Cette politique des transports comporte plusieurs objectifs essentiels. La Commission a souligné dans son Livre blanc que la navigation intérieure, mode de transport jusqu'à présent resté sous-exploité, pourrait permettre de faire face à la congestion de certaines infrastructures routières.

6.2.3. La Commission tente de renforcer la position de la navigation intérieure par la poursuite d'une harmonisation plus complète des prescriptions techniques des bateaux de navigation intérieure, des certificats de conduite et des conditions sociales des équipages, ce qui permettra également de dynamiser ce secteur.

(2) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(3) Autriche, Croatie, Allemagne, Moldavie, Ukraine, Hongrie, Roumanie, Bulgarie et Slovaquie.

(4) Cf. l'avis du CESE sur la «Mise en œuvre du dialogue social structuré dans les corridors paneuropéens».

(5) COM(2001) 370 final du 12.9.2001.

6.2.4. Dans le cadre de la nouvelle politique européenne des transports, la Commission vise un renforcement de la position de l'Union au sein d'organisations internationales, notamment la CCNR et la Commission du Danube ⁽¹⁾.

6.3. *Observations du Parlement européen concernant le Livre blanc de la Commission sur «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»*

6.3.1. Dans son rapport sur le Livre blanc de la Commission ⁽²⁾, le Parlement européen reconnaît l'utilité des voies navigables intérieures dans le cadre de la politique des transports en raison du caractère innovant, respectueux de l'environnement et relativement peu onéreux de ce mode de transport, et estime qu'il y a lieu de procéder à leur modernisation, leur valorisation et leur extension à l'aide d'investissements appropriés.

6.4. *La Commission européenne et la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR)*

6.4.1. Le 3 mars 2003, la Commission européenne et la CCNR ont conclu un accord de coopération. Tant la Commission européenne que la CCNR poursuivent des objectifs communs en matière de développement de la navigation intérieure. Les deux organisations ont par conséquent décidé de promouvoir l'unification du marché de la navigation intérieure sur la base du principe de liberté de navigation. En signant cet accord, la Commission européenne et la CCNR soulignent qu'une coopération efficace est indispensable pour pouvoir créer les conditions favorables à l'essor et au plein développement du potentiel de la navigation intérieure européenne.

6.4.2. Les États membres de la CCNR ont signé le 28 novembre 2002 le protocole additionnel n° 7 à la Convention de Mannheim, permettant la reconnaissance de certificats et de patentes délivrés sur la base de prescriptions équivalentes à celles fixées par la Convention pour la navigation du Rhin. Cette mesure, pouvant s'appliquer en particulier aux documents communautaires, vise à permettre une harmonisation pragmatique des divers régimes et à simplifier les obligations administratives des entreprises du secteur de la navigation intérieure.

6.5. *La Commission du Danube*

La Commission du Danube envisage actuellement une modernisation et une éventuelle révision de la Convention de Belgrade. Cette démarche découle entre autres de la coopéra-

tion qui existe depuis quelques années entre la Commission du Danube et la CCNR sous la forme de comités communs. Les négociations relatives à une éventuelle révision portent notamment sur les éléments suivants:

- la portée du principe de liberté de navigation sur le Danube (liberté de navigation uniquement, ou bien liberté de navigation et de transport);
- le caractère des décisions de la Commission du Danube (contraignant ou non).

6.6. *Projets politiques paneuropéens*

De récentes décisions politiques reconnaissent l'importance de la navigation intérieure et contribuent à l'amélioration de sa situation.

— lors de la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies de navigation intérieure, tenue à Rotterdam les 5 et 6 septembre 2001 ⁽³⁾, les représentants des gouvernements des pays européens et des organisations internationales, ainsi que les observateurs d'autres pays intéressés dans le transport fluvial, ont reconnu l'impulsion donnée par la Conférence ministérielle réunie sur le thème du transport par voies de navigation intérieure (Budapest, septembre 1991) aux discussions et aux actions entreprises afin de promouvoir le transport fluvial et pour lever les obstacles au développement de ce mode de transport, et ont déclaré vouloir créer un marché paneuropéen du transport fluvial transparent et intégré, fondé sur les principes de réciprocité, de liberté de navigation, de concurrence loyale et d'égalité de traitement pour les usagers des voies de navigation intérieure.

— à l'issue du 4^e colloque organisé conjointement par l'IVR et le bureau TAIEX (Technical Assistance Information Exchange) de la Commission européenne, tenu les 21 et 22 mars 2002, qui portait sur les perspectives d'avenir de la navigation intérieure, les représentants des institutions internationales, des ministères, du secteur de la navigation intérieure, du secteur des assurances, des chargeurs et d'autres secteurs ont adopté une résolution favorable à l'unification de la navigation intérieure.

(1) Lors de la réunion de la section, le représentant de la Commission a indiqué qu'il a été décidé, le 1^{er} août, d'entamer les négociations.

(2) Rapport du 9.12.2002 sur le Livre blanc de la Commission (COM(2001) 370 final — C5 — 0658/2001 — 2001/2281(COS)).

(3) Déclaration adoptée par la Conférence de Rotterdam le 6 septembre 2001.

7. Recommandations

7.1. *Portée et instruments juridiques*

7.1.1. La mise en place de régimes juridiques intégrés et d'une réglementation uniforme pour la navigation intérieure requiert une harmonisation des traités, des conventions, et des accords bilatéraux existants applicables aux voies navigables nationales et internationales.

7.1.2. L'harmonisation visée concerne les États membres actuels et futurs de l'Union européenne ainsi que les pays tiers disposant d'une liaison par voie navigable avec ces États.

7.1.3. Les instruments juridiques permettant d'obtenir l'harmonisation et l'unification souhaitées sont l'intégration des régimes existants, ou bien, au niveau du droit public, la reconnaissance mutuelle des réglementations en la matière, et, au niveau du droit privé, l'élaboration et la ratification des conventions internationales.

7.2. *Aspects de droit public*

7.2.1. La navigation intérieure européenne est actuellement caractérisée par différents régimes qui donnent lieu à divers instruments juridiques et à des réglementations aux contenus divergents. Il s'agit du régime de la CCNR, du régime de l'Union européenne s'appliquant à ses États membres et du régime de la Commission du Danube. Alors que les régimes de la CCNR et de l'Union européenne ont force de loi et que les États concernés par chacun de ces régimes sont presque identiques, le régime de la Commission du Danube repose uniquement sur des recommandations.

7.2.2. *Systèmes intégrés*

— Les dispositions de l'Union européenne et de la CCNR en matière de navigation intérieure sont en partie harmonisées quant à leur contenu, ou le seront dans un avenir proche. Elles accordent la priorité à la protection de la navigation intérieure en ce qui concerne la sécurité et l'état technique des bateaux, sur la base des normes les plus élevées. Il y a lieu de recommander également la poursuite de l'intégration de la réglementation sur la base du principe de réciprocité, dans le respect des normes les plus élevées déjà introduites.

— Les dispositions de l'Union européenne et de la Commission du Danube, en ce qui concerne les futurs États membres des deux institutions, s'avèrent moins compliquées dès le moment de l'adhésion de nouveaux membres.

Eu égard au caractère non contraignant de la réglementation actuelle de la Commission du Danube, les futurs États membres, au moment de leur adhésion, doivent avoir transposé l'acquis communautaire dans leur législation nationale. Eu égard à sa position et à son rôle coordinateur entre l'Est et l'Ouest, la Commission du Danube peut jouer un rôle important dans une Union européenne élargie, en tant que lien entre l'Union européenne (et ses États membres) et les autres États membres de la Commission du Danube. À ce propos, il pourrait s'avérer utile de disposer d'une nouvelle Convention du Danube, telle que recommandée dans le Rapport sur l'optimisation du Danube en tant que corridor paneuropéen TEN du Comité consultatif mixte UE-Roumanie, qui soit conforme aux dispositions de la CCNR et de l'UE.

— Selon toute probabilité, les pays des Balkans concernés par la navigation sur le Danube deviendront membres de l'Union européenne — l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est prévue pour 2007, la Croatie a récemment posé sa candidature et la Serbie-Monténégro suivra certainement. Les pays du Danube seront alors soumis, par le biais de l'acquis communautaire, au droit européen en matière de navigation intérieure. En adhérant à la Commission centrale pour la navigation du Rhin, comme prévu dans le livre blanc de la Commission, l'Union reconnaît le caractère contraignant de la Convention de Mannheim comme base d'un régime paneuropéen pour la navigation intérieure.

7.3. *Aspects de droit privé*

Alors que tous les modes de transports bénéficient depuis des dizaines d'années d'une réglementation internationale uniforme de droit privé, il devrait être clair que la mise en place d'une réglementation harmonisée et uniforme est essentielle pour la navigation intérieure, qui est le moyen de transport transfrontalier par excellence. Du point de vue du secteur de la navigation intérieure, une entrée en vigueur rapide des conventions internationales est nécessaire, afin:

- de réaliser les objectifs politiques au niveau européen;
- d'éviter la mise en place de nouvelles réglementations provisoires dans les futurs États membres de l'Union et d'autres pays danubiens, et d'empêcher un nouvel éclatement du droit relatif à la navigation intérieure;
- de pouvoir boucler la chaîne du transport international.

7.4. Ratification et élaboration d'accords internationaux

Les États membres (actuels et futurs) de l'Union européenne sont par conséquent invités à:

- ratifier et mettre en œuvre les conventions internationales déjà conclues (la Convention de Budapest sur le contrat de transport de marchandises en navigation intérieure — CMNI, et la Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure — CLNI);
- conclure une convention internationale solide et juridiquement équilibrée sur la responsabilité pour les dommages et/ou pertes subis dans le cadre du transport de marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure, fondée sur les principes du projet de Convention européenne sur la responsabilité pour les dommages liés au transport de substances nocives et potentiellement dangereuses en navigation intérieure (CRDNI), lancé à l'initiative des entreprises;
- tout mettre en œuvre pour éviter un éclatement du droit

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

dans les différents domaines de la navigation intérieure et aboutir à une unification de ces domaines.

7.5. Politique sociale

La création d'une base commune pour la législation relative aux équipages dans l'UE est nécessaire en vue d'instaurer des règles de jeu équitables pour la navigation intérieure. Un dialogue social entre les organisations d'employeurs, de travailleurs et d'indépendants peut, en l'occurrence, apporter une contribution substantielle et favoriser une meilleure harmonisation entre la législation relative aux équipages et les règles relatives à la protection des travailleurs.

7.6. Actions futures

Le CESE invite toutes les parties concernées à poursuivre leurs travaux dans cette direction. Le Comité continuera lui aussi à œuvrer afin que la mise en place de règles uniformes sur toutes les voies navigables européennes devienne réalité dans les plus brefs délais.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH
