



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/SC.3/2005/1
2 mars 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS et RUSSE

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS
Groupe de travail des transports par voie navigable
(Quarante-neuvième session, 18-20 octobre 2005,
point 5 de l'ordre du jour)

**ÉCHANGE D'INFORMATIONS SUR LES MESURES VISANT À
PROMOUVOIR LES TRANSPORTS PAR VOIE NAVIGABLE**

Inventaires des obstacles législatifs s'opposant actuellement à l'instauration d'un marché paneuropéen de la navigation intérieure qui soit à la fois harmonisé et concurrentiel, et solutions qui pourraient être adoptées pour surmonter lesdits obstacles

Note du secrétariat

À sa quarante-quatrième session, le Groupe de travail des transports par voie navigable a créé un groupe de volontaires chargé d'établir, à la suite de la Conférence de Rotterdam sur le transport par voie navigable, l'«inventaire des obstacles législatifs s'opposant actuellement à l'instauration d'un marché paneuropéen de la navigation intérieure qui soit à la fois harmonisé et concurrentiel», et d'élaborer «les recommandations nécessaires pour surmonter les obstacles en question» (TRANS/SC.3/155, par. 14 iv)). Ont pris part aux travaux de ce groupe les Parties suivantes: Hongrie, Pays-Bas, Roumanie, Fédération de Russie, Ukraine, Commission européenne (CE), Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'ONU, Conférence européenne des ministres des transports (ECMT), Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) et Commission du Danube.

On trouvera ci-dessous le texte de l'inventaire, avec une analyse rapide des obstacles législatifs qui s'opposent actuellement à l'instauration d'un marché paneuropéen de la navigation intérieure harmonisé et concurrentiel, et des solutions qui pourraient être adoptées pour surmonter lesdits obstacles, tel qu'il a été mis en forme définitive par le Président du groupe de volontaires, M. Hofhuizen (Pays-Bas), à l'issue de six réunions du groupe.

**Inventaire des obstacles législatifs s'opposant actuellement à l'instauration d'un marché paneuropéen de la navigation intérieure qui soit à la fois harmonisé et concurrentiel, et solutions qui pourraient être adoptées pour surmonter lesdits obstacles
(Déclaration de Rotterdam, point 13)**

I. Considérations générales¹

1. **Définition de l'«obstacle législatif»**. En règle générale, une économie fondée sur les lois du marché et pleinement intégrée se caractérise par un territoire géographique défini et, pour ceux qui en relèvent légalement, par un état de droit qui garantit:

L'égalité de traitement des agents économiques, quels que soient leur nationalité ou leur lieu de résidence;

L'égalité des conditions d'accès de tous ceux qui souhaitent pénétrer sur le marché (y compris pour les infrastructures et les services);

L'égalité des règles de production dans tout le territoire géographique du marché;

La répression de la concurrence déloyale (y compris les cartels privés et l'aide publique);

La liberté de conclure des contrats et de fixer les prix;

La liberté de circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux dans tout le territoire géographique du marché.

Chaque fois que ces conditions ne sont pas remplies ou qu'elles ne le sont qu'en partie pour le transport par voie navigable sur le réseau intérieur paneuropéen, on peut parler d'«obstacle législatif» au sens de la Déclaration de Rotterdam.

2. **Aspects secondaires d'un marché des transports ouvert**. Le fonctionnement du marché des transports, et plus particulièrement des transports par voie navigable intérieure, s'inscrit dans le cadre général des règlements, des mécanismes et, dans une certaine mesure, des traditions de l'entité politique géographiquement définie dont il s'agit. Cette entité peut être un pays isolé ou un groupe de pays soumis à des règles et des principes communs et comparables, qui appliquent tous des «règles du jeu» équitables. La question de l'harmonisation et de l'ouverture des marchés ne peut donc être considérée en dehors du fonctionnement d'ensemble d'un marché donné. En particulier, le caractère mobile des transports et des services des transporteurs oblige à prendre également en considération les effets indirects de l'ouverture du marché à des tiers sur la situation actuelle. Pour être plus précis, l'absence de concurrence extérieure sur un marché fait que beaucoup de mesures prises dans ce domaine n'ont été appliquées qu'aux transporteurs autorisés. Les tiers n'étant pas autorisés, ces mesures ne s'appliquent pas à eux; elles présentent donc de véritables lacunes dans l'éventualité où le marché serait ouvert à ces tiers. En l'absence de dispositions complémentaires, cela peut donner lieu à une concurrence déloyale entre les agents d'origine et les nouveaux venus.

¹ Le texte de la section I, «Considérations générales», et la description des obstacles législatifs qui figure dans les sections II à XI remplacent le texte provisoire sur la question tel qu'il est reproduit dans le document TRANS/SC.3/2003/8, daté du 8 juillet 2003.

3. Les exemples les plus évidents en sont donnés par les conditions de travail, la protection sociale et le niveau des salaires, ainsi que les dispositifs et les moyens d'application. Ces derniers sont le plus souvent d'ordre national, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent aux ressortissants d'un pays donné (personnes physiques ou sociétés légalement constituées) et ne peuvent être mis en œuvre que par les autorités de ce pays.

4. Lorsque les services de transport sont assurés dans un pays tiers, les autorités de l'État de pavillon n'ont plus le pouvoir de répression. Or, les autorités du pays où les services sont rendus n'ont pas non plus le pouvoir d'intervenir, ni en vertu de leur propre réglementation, qui ne se prête pas nécessairement à une application à des transporteurs étrangers, ni en vertu de la législation du pays d'origine. Tant que les régimes nationaux respectifs des pays concernés ne sont pas trop différents, cette lacune législative évidente ne se traduit pas systématiquement par une concurrence déloyale. Mais tout dépend de l'importance de la différence et des effets qu'elle a sur les opérations commerciales.

5. On n'approfondira pas ici la question de savoir dans quelle mesure l'intégration des marchés suppose l'harmonisation des conditions d'emploi, des niveaux de rémunération, de la protection sociale, de la fiscalité et des taux d'imposition. Qu'il suffise de noter que, dans des économies comme celles de l'Union européenne et des États-Unis d'Amérique, généralement considérées comme des marchés communs intégrés, il y a encore des différences sur les plans de la sécurité sociale, de la fiscalité, des coûts de main-d'œuvre et des taux d'imposition. Le réalisme oblige à reconnaître que ces différences peuvent avoir leur importance dans le débat sur l'ouverture mutuelle des marchés.

6. **Portée géographique.** Pour l'instant, le présent document a pour objet d'analyser la situation des transports intérieurs sur les voies navigables interconnectées des États membres de la Commission du Danube, de la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin (CCNR), de la Pologne et de la République tchèque. Ces voies navigables forment un réseau plus ou moins cohérent; à l'heure actuelle, seules des liaisons par la mer les relient aux réseaux des autres pays. Il y a évidemment l'exception des territoires continentaux de la Fédération de Russie et de l'Ukraine. Ces pays sont membres de la Commission du Danube mais ils ne sont pas reliés aux réseaux intérieurs des autres pays que l'on vient de mentionner. Le développement de l'armement fluvio-maritime favoriserait l'intégration de ces deux derniers pays dans un réseau européen unique.

7. On a cité à ce titre que ces deux pays, mais c'est pour des raisons pratiques et non parce que d'autres pays ne pourraient pas à l'avenir participer à la mise en place d'un marché intégré des services de navigation paneuropéen. Comme les responsables politiques se rendent de mieux en mieux compte de la nécessité de tirer plus pleinement profit du potentiel des transports fluvio-maritimes et multimodaux, il est très vraisemblable que la politique de la navigation intérieure intéressera de plus en plus de pays. Si l'on élargit la notion de «marché des transports par voie navigable» de façon à couvrir aussi le transport fluvio-maritime, les 39 pays reliés par des voies intérieures ou par des liaisons maritimes courtes au réseau E défini dans l'Accord européen sur les voies navigables d'importance internationale (AGN) doivent, ou en tout cas devraient, être intéressés par une harmonisation paneuropéenne de la législation qui régit ce marché.

8. **Catégories d'obstacles législatifs.** L'expérience enseigne que les obstacles législatifs que connaissent en Europe les transports par voie navigable sont ou peuvent être de diverses sortes:

Restrictions au droit de transport des bateaux «étrangers»;

Restrictions à l'entrée dans les eaux et les ports intérieurs et à leur utilisation;

Diversité des prescriptions techniques applicables aux bateaux (certificats de bateau);

Diversité des réglementations régissant la délivrance des certificats de conducteur de bateau, la taille et la composition des équipages, et les horaires de travail et de repos;

Restrictions à la liberté de fixer les prix et de conclure des contrats;

Restrictions à la libre circulation des travailleurs de la navigation intérieure;

Restrictions à la liberté d'établissement.

Beaucoup d'obstacles juridiques trouvent leur origine dans des instruments internationaux mais il arrive que les législations nationales en soient également la source.

9. **Point de départ de la recherche de solutions.** Ainsi qu'il apparaîtra, les obstacles législatifs repérés ci-après découlent dans une certaine mesure de la coexistence en Europe de différents régimes internationaux régissant les transports par voie navigable (le Traité instituant la Communauté européenne, la Convention de Belgrade et la Convention de Mannheim) et de la diversité correspondante des institutions de réglementation, à savoir les mécanismes législatifs de la Communauté européenne, la Commission du Danube et la CCNR, auxquelles on pourrait ajouter la CEE. Il ne serait donc pas déraisonnable de chercher à éliminer les obstacles législatifs en remplaçant les divers régimes et institutions de réglementation existants par un régime unique qui couvrirait l'ensemble du réseau européen de voies navigables et établirait une institution de réglementation unique à laquelle seraient transférées les fonctions des institutions actuellement en place. On pourrait envisager à cette fin de créer une nouvelle organisation gouvernementale paneuropéenne et d'inviter tous les pays reliés au réseau européen de voies navigables à en devenir membres. Une autre solution, qui serait formellement différente tout en ayant des effets analogues, consisterait à mettre en place un système d'accords multilatéraux paneuropéens qui traiteraient des divers aspects des transports par voie navigable, chacun établissant des procédures et des arrangements institutionnels propres pour l'adoption et la modification des réglementations entrant dans son champ d'application. Une troisième solution pourrait consister à faire de la Communauté européenne le pivot autour duquel s'articulerait l'établissement de la réglementation internationale applicable au transport par voie navigable. Il est vrai que cette dernière solution serait imparfaite, puisque, selon toute probabilité, les pays européens concernés par la navigation intérieure ne deviendront pas tous un jour membres de la Communauté. Ce problème pourrait toutefois être réglé au moyen d'accords entre les pays non membres de l'Union européenne et la Communauté sur des questions telles que l'accès réciproque au marché, l'harmonisation des réglementations et la reconnaissance réciproque des documents de bord.

10. Cela dit, il ne faudra pas compter sur la concrétisation de réorganisations aussi radicales du paysage institutionnel. Il serait très difficile, voire impossible, de faire intervenir le consensus nécessaire pour opérer des ajustements institutionnels de cet ordre. Il est très peu probable que la

Communauté européenne renonce à sa compétence législative dans le domaine des transports par voie navigable en faveur d'une nouvelle organisation internationale indépendante, ou qu'elle autorise ses membres à devenir parties contractantes à des conventions paneuropéennes traitant de questions qui entrent dans son domaine de compétence. Les pays intervenant dans les transports par voie navigable, quant à eux, risquent fort bien d'être plus réticents à laisser la Communauté européenne jouer le rôle de chef de file dans l'établissement de la réglementation applicable aux transports par voie navigable; ces transports-là n'intéressent qu'un petit nombre de pays au sein de la Communauté européenne: ils occupent donc et continueront d'occuper une place relativement peu importante dans sa politique commune en matière de transports.

11. Il est proposé, par conséquent, de chercher des solutions en partant du principe que le paysage institutionnel restera tel qu'en l'état, sans modification ni ajustement des compétences formelles. Une telle démarche, qui n'est certes pas des plus audacieuses, a néanmoins le mérite d'être réaliste. Cela signifie que les solutions proposées ici seront fondées sur la coopération et la coordination entre les institutions existantes.

II. Restrictions au droit de transport des bateaux «étrangers»

Description

12. On entend par «droit de transport» le droit qu'ont les navires arborant certains pavillons de procéder à des opérations de transport à l'intérieur d'un territoire donné, à travers ce territoire ou entre certains territoires, par exemple droit de «cabotage», de «transit», et de «trafic de pays tiers» (*Drittlandverkehr*). Un certain nombre d'instruments internationaux restreignent ces droits.

13. En son article 4, la **Convention de Mannheim** réserve le droit d'effectuer les transports entre deux points situés sur le Rhin et ses affluents aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin, c'est-à-dire ayant un lien «authentique» avec l'un des États membres de la CCNR ou de l'Union européenne. Les bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin ne sont autorisés à effectuer ces mêmes transports que dans les conditions fixées par la CCNR. Jusqu'à présent, celle-ci n'a jamais expliqué en termes généraux quelles étaient ces conditions. C'est ainsi que les bateaux de pays autres que ceux de l'Union européenne ou la Suisse ne peuvent transporter des voyageurs et des marchandises entre les ports situés sur le Rhin, la Moselle, le Main ou le Neckar que si la CCNR les y autorise, au cas par cas. L'article 4 de la Convention de Mannheim précise en outre que les conditions dans lesquelles les bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin sont autorisés à effectuer des transports de marchandises et de personnes entre un lieu situé sur le Rhin et ses affluents et un lieu situé sur le territoire d'un État tiers sont déterminées par accord entre cet État tiers et l'État rhénan concerné. Il existe un certain nombre de ces accords bilatéraux, sur lesquels on trouvera ci-dessous de plus amples informations. Cependant, les pays n'appartenant pas à l'Union européenne qui sont reliés par voie navigable au Rhin n'en ont pas tous conclu avec tous les pays rhénans. Lorsqu'il n'y a pas d'accord, c'est à l'État riverain concerné qu'il appartient de décider d'autoriser ou non ce type de transport au départ ou en direction de ses ports sur le Rhin.

14. Dans la **Convention relative au régime de la navigation sur le Danube de 1948 (Convention de Belgrade)**, le principe de la liberté de navigation des bateaux de tous pavillons ne s'applique qu'au trafic transfrontière (art. 1^{er}). Les bateaux battant pavillon étranger peuvent

donc être exclus du transport national (cabotage) dans les pays danubiens; c'est apparemment la pratique générale.

15. La situation juridique sur le Danube est, en matière de droit de transport, sujette à interprétation et aurait besoin d'être éclaircie. Les différences d'interprétation les plus notables portent sur le principe même de la liberté de navigation: certaines Parties à la Convention estiment que ce principe signifie que les bateaux ont simplement le droit de naviguer sur le cours d'eau sans y effectuer des transports, alors que pour d'autres il implique aussi cette dernière possibilité.

16. Dans la **législation de l'Union européenne**, les Règlements (CEE) n^{os} 3921/91 et (CE) 1356/96 autorisent explicitement les transporteurs par voie navigable qui peuvent établir l'existence d'un lien «authentique» avec un État membre à effectuer des transports nationaux à l'intérieur d'un autre État membre de l'Union européenne que celui dans lequel ils sont établis (cabotage) et à effectuer des transports *entre* les pays de l'Union européenne. Quant à savoir si un État membre de l'Union européenne est habilité à admettre individuellement un transporteur n'appartenant pas à l'Union européenne sur le marché des transports national ou communautaire (en délivrant des autorisations), cela reste à décider. Du point de vue du droit communautaire, on pourrait soutenir que cette situation ne relève pas de la compétence individuelle de l'État membre mais de celle de la Communauté.

17. Toutefois, il convient de noter que, concernant le Rhin et le Danube, ces deux règlements n'ont pas d'incidence défavorable sur le droit de transport qu'ont les bateaux de pays non membres de l'Union européenne qui sont parties à la Convention de Mannheim ou à la Convention de Belgrade, respectivement. L'article 3 du Règlement (CE) n^o 1356/96 (relatif à l'accès au transport entre États membres de l'Union européenne) dispose ce qui suit: «Les dispositions du présent Règlement n'affectent pas les droits existant pour les transporteurs des pays tiers au titre de la Convention révisée pour la navigation du Rhin (Convention de Mannheim) ou de la Convention pour la navigation sur le Danube (Convention de Belgrade), ni les droits découlant des obligations internationales de la Communauté.». Cela signifie que les bateaux battant pavillon d'un pays non membre de l'Union européenne ne sont pas exclus des opérations de transport entre les États danubiens qui sont membres de l'Union pour autant que la Convention de Belgrade les autorise à effectuer de telles opérations et que, sur le Rhin, les bateaux suisses conservent le droit, en vertu de la Convention de Mannheim, d'effectuer des opérations de transport entre les Pays-Bas, l'Allemagne et la France, ainsi qu'entre le Rhin et la Belgique.

18. Le Règlement n^o 3921/91 (relatif au cabotage national entre États membres de l'Union européenne) ne contient aucune clause de sauvegarde de ce genre en ce qui concerne la Convention de Belgrade, mais n'a, de par sa nature, aucune conséquence sur l'accès des bateaux de pays non membres de l'Union européenne au marché sur le Danube: sur cette voie d'eau, ils sont partout exclus du cabotage national étant donné que, en vertu de la Convention relative au régime de la navigation sur le Danube, ils l'étaient déjà avant l'adoption du Règlement. Sur le secteur du Danube qui est situé dans l'Union européenne, toutefois, les bateaux appartenant à des États membres ont, en application de ce règlement, accès au cabotage national nonobstant la Convention de Belgrade. De la sorte, la situation en ce qui concerne le cabotage national sur le Danube est doublement incompatible avec la notion de marché intégré des services de transport paneuropéens: le régime gouvernant la partie de la voie d'eau se trouvant dans l'Union diffère de

celui qui s'applique à la partie qui ne se trouve pas sur ce territoire, et sur la partie qui s'y trouve effectivement, il n'y a pas égalité des droits des bateaux de pays membres de l'Union et des bateaux d'autres pays.

19. Le Règlement n° 3921/91 n'a pas de conséquence pour le droit des bateaux suisses de participer au cabotage national sur le Rhin, car il contient une clause de sauvegarde des droits reconnus par la Convention de Mannheim.

20. Il existe des **accords bilatéraux sur les transports par voie navigable** entre l'Allemagne d'une part et la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et l'Ukraine de l'autre. La Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, et la Roumanie ont conclu des accords du même genre avec les Pays-Bas. Il y en a aussi entre le Luxembourg et la République tchèque, et entre la Roumanie et la France.

21. D'une manière générale, ces accords bilatéraux contiennent des dispositions sur le droit de transport dont certaines restreignent l'accès au marché:

Quand il est autorisé, le cabotage ne l'est en règle générale que dans des cas exceptionnels;

Le service international entre les deux pays signataires est dans certain cas librement ouvert aux bateaux des deux parties, mais dans d'autres il est soumis à une règle de partage moitié-moitié du fret ou encore à des règles tarifaires fixant un taux d'affrètement minimal. En général, la participation de bateaux de pays tiers à ce transport binational est découragée;

Le transport effectué par des pays tiers (*Drittlandverkehr*) n'est en général possible que si les autorités de la Partie contractante où les marchandises sont chargées ou déchargées en donnent l'autorisation; l'autorisation du pays tiers où les marchandises sont inversement déchargées ou chargées peut être également nécessaire.

22. La quasi-totalité des accords bilatéraux concerne des pays qui sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Dès qu'ils seront membres de celle-ci, beaucoup de dispositions des accords bilatéraux cesseront *ipso facto* d'être applicables puisque les restrictions qu'ils imposent aux bateaux de l'Union européenne sont contraires à la législation de celle-ci. Pour éviter le trouble juridique, les accords bilatéraux considérés devront être soit révisés, soit dénoncés.

Solutions possibles

23. Quant à la **Convention de Mannheim**, la restriction énoncée au paragraphe 1 de l'article 4 (dans la version du Protocole additionnel n° 2) – qui réserve aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin, c'est-à-dire à ceux qui ont un lien «authentique» avec l'un des États membres de la CCNR ou de l'Union européenne, le droit d'effectuer des transports entre deux points situés sur le Rhin et ses affluents – est à l'évidence incompatible avec l'idée d'un marché intégré paneuropéen des services de transport par voie navigable, tel que postulé par la Déclaration de Rotterdam. Il est vrai que cette restriction perdra en grande partie sa signification du fait de l'élargissement de l'Union européenne, puisqu'elle deviendra inapplicable aux bateaux appartenant aux nouveaux États membres de l'Union, mais elle restera cependant en vigueur à l'égard des bateaux des pays européens qui resteront pour l'heure ou à jamais hors de l'Union.

24. En principe, seuls les États membres de la CCNR peuvent lever cet obstacle ou le rendre moins restrictif. La solution la plus radicale consisterait à abroger le paragraphe 1 de l'article 4, modification de la Convention de Mannheim qui aurait à être formellement ratifiée par chacun des cinq États membres de la Commission. Une telle modification aurait pour effet d'ouvrir aux bâtiments de tous les pays le cabotage sur le Rhin.
25. Une solution moins libérale, mais probablement plus acceptable du point de vue politique et donc recommandée ici, consisterait à laisser en l'état le Protocole additionnel n° 2 tout en ouvrant aux bateaux européens le cabotage sur le Rhin. Le Protocole additionnel n° 2 autorise la CCNR à énoncer en termes généraux les conditions dans lesquelles les bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin peuvent participer à ce cabotage. La CCNR pourrait, par exemple, ériger en règle générale que les bateaux européens n'appartenant pas à la navigation du Rhin (il s'agirait, concrètement, des bateaux des États riverains qui ne sont pas membres de l'Union européenne) peuvent effectuer des transports nationaux sur le Rhin à condition: a) qu'ils puissent prouver avoir un lien «authentique» avec leur pays d'origine et b) que ce pays d'origine reconnaisse à son tour aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin le même droit sur son territoire.
26. Du point de vue de la législation de l'Union européenne, on pourrait révoquer en doute le droit des États membres de la CCNR qui sont aussi membres de l'Union européenne de prendre part à une décision de la Commission à l'effet d'ouvrir à d'autres États le cabotage sur le Rhin. Quoiqu'il en soit, la CCNR serait bien avisée d'agir de concert avec la Communauté européenne dans cette question.
27. Des préparatifs sont en cours en vue d'une conférence diplomatique de révision de la **Convention de Belgrade**. Cette révision pourrait fournir l'occasion d'explicitier la situation en ce qui concerne la nature de la «liberté de navigation». Il conviendrait de préciser que la seule interprétation de cette notion qui soit compatible avec un système de libre-échange est celle qui autorise les transporteurs par voie navigable à conclure des contrats de transport (et à les exécuter) avec toute société ou personne physique qui souhaite recourir à leurs services, quelle que soit la nationalité ou le lieu d'établissement des premiers ou de la seconde, et quels que soient les lieux de chargement et de déchargement.
28. En revanche, étant donné les textes déjà établis qui seront proposés à la conférence, il semble peu probable que cette révision modifie le droit existant des États riverains de réserver aux bateaux de leur propre flotte le droit d'effectuer des transports à l'intérieur de leur territoire. De la sorte, il faut s'attendre à ce que le cabotage national reste fermé en ce qui concerne la Convention révisée.
29. En ce qui concerne la **législation de l'Union européenne**, les problèmes soulevés par les droits de cabotage national sur le Danube qui ont été notés ci-dessus pourraient être réglés dans le cadre des négociations relatives à l'adhésion de la Communauté européenne, en tant que partie contractante, à la Convention de Belgrade (révisée). La Commission européenne a déjà recommandé officiellement au Conseil européen de lui donner mandat de mener des négociations à cet effet avec les États membres de la Commission du Danube. De plus, les textes établis à ce jour qui seront proposés dans le cadre de la révision de la Convention de Belgrade contiennent une disposition en vertu de laquelle les «organisations régionales d'intégration économique» (c'est-à-dire la Communauté européenne) seraient autorisées à devenir Parties

contractantes à la Convention révisée. Il est donc probable que cela se fera un jour. La Communauté européenne et les pays danubiens pourraient utiliser les négociations relatives à l'adhésion de la Communauté pour ouvrir à leurs bateaux respectifs l'accès au cabotage national sur le Danube et établir ainsi l'unité du régime s'appliquant à cet égard tout au long de la voie d'eau. De plus, on compte que la Convention révisée de Belgrade reconnaîtra à tout le moins aux bateaux de toutes les Parties contractantes le droit d'effectuer des transports internationaux sur le Danube. Dans ce cas, l'adhésion de la Communauté à la Convention révisée entraînera l'ouverture aux bateaux des Parties contractantes qui ne sont pas membres de l'Union les transports entre les Parties qui sont membres de l'Union.

30. Cela ne résoudrait le problème des restrictions imposées par l'Union européenne au droit de transport qu'en ce qui concerne le Danube. Les deux règlements susmentionnés continueraient de s'appliquer pleinement en tout autre endroit du réseau de voies navigables de la Communauté européenne. L'Union européenne pourrait éliminer ce problème en se prévalant de nouveau d'un mandat pour des négociations entre l'Union et les pays tiers relatives à l'accès réciproque au marché des services de navigation intérieure, que le Conseil a donné à la Commission européenne en 1992. À l'époque, la Commission avait négocié un projet d'accord multilatéral avec la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. En 1997, toutefois, le Conseil européen n'a pas voulu de ce projet parce qu'il contenait des dispositions qui pouvaient être interprétées comme portant atteinte à la Convention de Mannheim, en particulier le Protocole additionnel n° 2 se rapportant à cette convention. La Commission européenne ayant refusé de rouvrir les négociations, les choses en sont restées là. Cela dit, le mandat de négociation n'a jamais été officiellement retiré ou abandonné, aussi peut-on légitimement penser qu'il pourrait encore servir – au besoin, après un réexamen de sa portée – à la négociation d'arrangements relatifs à un accès réciproque au marché, entre l'Union européenne en tant que telle et des pays se livrant au transport par voie navigable qui ne sont pas membres de l'Union tout en étant reliés au réseau fluvial E. Si la CCNR est disposée à laisser les bateaux de ces pays non membres de l'Union se livrer au cabotage sur le Rhin, il serait possible d'éviter que ne se reproduise l'impasse de 1997. Il serait préférable que la CCNR et la Commission européenne agissent parallèlement en ce qui concerne l'ouverture du marché.

31. Le mandat de négociation dont il est question ci-dessus pourrait aussi servir à l'élimination des restrictions mises actuellement sur le droit de transport, qui figure dans les **accords bilatéraux** relatifs au transport par voie navigable conclus entre des États membres de l'Union européenne et des pays européens non membres, étant donné que les accords conclus par l'Union européenne elle-même l'emporteraient sur les accords passés par différents États membres de l'Union. Le projet d'accord multilatéral de 1997 mentionné plus haut aurait eu cet effet s'il avait été adopté par le Conseil. Les Parties aux accords bilatéraux en vigueur pourraient aussi convenir entre elles de lever les restrictions à l'accès au marché imposées par ces accords, encore que cela puisse être considéré comme étant contraire au droit communautaire, puisque les différents États membres n'ont plus compétence, sur le plan extérieur, pour l'accès au marché des services de navigation intérieure.

III. Restrictions à l'entrée dans les eaux et les ports intérieurs et à leur utilisation

Description

32. Pour autant qu'on le sache, seules l'Allemagne et la Fédération de Russie appliquent des restrictions de ce type (qu'il convient de distinguer des restrictions à l'accès au marché). Les bateaux étrangers, qu'ils soient ou non chargés, n'ont pas le droit d'entrer sur le réseau intérieur de la Fédération de Russie sans autorisation officielle expresse. La navigation des bateaux étrangers sur le réseau fédéral intérieur allemand est soumise à autorisation (*Erlaubnis zur Fahrt*). Cette restriction ne s'applique pas aux bateaux de l'Union européenne. L'autorisation est accordée aux bateaux des États avec lesquels l'Allemagne a conclu un accord bilatéral de navigation intérieure, dans les conditions fixées dans celui-ci.

Solutions possibles

33. L'Accord de partenariat et de coopération conclu en 1994 entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, pourrait servir de cadre à une élimination à tout le moins partielle de ces obstacles. Le paragraphe 3 de l'article 39 de l'Accord dispose que les parties, au plus tard le 31 décembre 1996, «mèneront des négociations relatives à l'ouverture progressive des eaux intérieures de chaque partie aux ressortissants et aux compagnies maritimes de l'autre partie, dans le cadre de la libre prestation de services fluvio-maritimes internationaux». Ces négociations semblent avoir abouti. En effet, la Fédération de Russie a annoncé qu'elle envisageait d'ouvrir ses eaux intérieures au trafic international: i) d'ici à 2007, du port d'Azov (dans l'estuaire du Don) à Astrakhan (dans l'estuaire de la Volga); et ii) d'ici à 2010, de Volgograd sur la Volga à Saint-Pétersbourg. Étant donné le principe de réciprocité énoncé dans l'article cité ci-dessus, on peut supposer que les bateaux fluvio-maritimes russes auront à leur tour accès aux eaux intérieures allemandes, si ce n'est pas déjà chose faite. Sur la base d'un accord analogue de partenariat et de coopération conclu par les Communautés européennes et leurs États membres avec l'Ukraine, les bateaux fluvio-maritimes ukrainiens ont déjà accès aux voies navigables des Communautés et les bateaux communautaires à celles de l'Ukraine aux fins des transports internationaux; il en va de même pour la République de Moldova.

IV. Diversité des prescriptions techniques applicables aux bateaux (certificats de bateau)

Description

34. Au niveau paneuropéen, on distingue trois grands régimes en matière de prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure.

35. Sur le **Rhin**, ne sont autorisés que les bateaux titulaires d'un certificat de bateau du Rhin conforme au Règlement de visite des bateaux du Rhin (RVBR), délivré par les autorités compétentes de l'un des États membre de la CCNR. La validité de ce certificat est reconnue par l'Union européenne pour la navigation sur tous les réseaux de la Communauté (à l'exception de quelques grandes voies, pour la plupart des estuaires, où les bateaux doivent remplir des conditions techniques supplémentaires).

36. Le régime technique applicable aux **voies intérieures de l'Union européenne** en dehors du Rhin est fondé sur la directive 82/714/CEE «établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure». Le texte est en voie de révision et sera aligné sur les prescriptions techniques de la RVBR. Le certificat de bateau de la Communauté n'est pas valable sur le Rhin, la Convention de Mannheim, telle qu'elle est actuellement libellée, empêchant cette reconnaissance, mais les États membres de la CCNR ont récemment signé le Protocole additionnel n° 7 à la Convention qui donne à la CCNR compétence pour reconnaître les certificats de bateau de l'Union européenne et des pays tiers délivrés sur la base de prescriptions équivalentes à celles de la CCNR et de procédures garantissant le respect effectif de ces prescriptions. Ce nouveau protocole est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004.

37. Pour ce qui est du **Danube**, la Commission du Danube a publié ses «Recommandations concernant les prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure», inspirées de la résolution n° 17 de la CEE, mais on ne sait pas encore dans quelle mesure les États membres de la Commission les ont effectivement intégrées dans leur législation interne. Ainsi, à strictement parler, chaque État riverain a ses propres prescriptions techniques et son propre certificat de bateau. Mais comme chacun d'eux reconnaît les certificats des autres, cela ne soulève aucun problème pour la navigation sur le Danube. Certains États danubiens reconnaissent également les certificats de bateau du Rhin, comme le font la Pologne et la République tchèque (qui disposent évidemment de leurs propres prescriptions techniques et de leurs propres certificats).

38. La résolution n° 17 de la **Commission économique pour l'Europe**, qui vient d'être évoquée et qui contient des recommandations sur les prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure, est l'aboutissement des efforts entrepris par les membres de la Commission pour rapprocher les prescriptions nationales et internationales (celles de la CCNR) dans ce domaine en vue d'une éventuelle reconnaissance réciproque des certificats de bateau délivrés sur la base des recommandations en question, ou d'une reconnaissance au terme d'une procédure de visite simplifiée. Les recommandations sont actuellement en cours de révision et devraient, d'une manière générale, être conformes à la fois au projet de législation européenne sur la question et aux règlements de la CCNR en vigueur pour les voies navigables de la zone 3. Comme il ne s'agit là que de recommandations, le gouvernement qui souhaite faire reconnaître son certificat de bateau doit veiller à ce que celui-ci atteste que le bateau dont il s'agit a été visité et jugé conforme aux dispositions de la CEE. Sinon, il doit établir que sa législation nationale est elle-même pleinement conforme à ces dispositions.

Solutions possibles

39. Les difficultés soulevées par la coexistence de régimes techniques divers pourront être réglées en grande partie par la combinaison de trois évolutions: 1) l'application du Protocole additionnel n° 7 à la Convention de Mannheim, 2) la révision en cours de la Directive 82/714/CEE de l'Union européenne établissant les prescriptions techniques des bateaux de navigation intérieure, et 3) le processus d'élargissement de l'Union européenne. Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, le Protocole additionnel n° 7 offre à la CCNR la possibilité de reconnaître la validité, pour la navigation du Rhin, des certificats de bateau communautaires et de ceux que délivrent les États non membres de l'Union européenne (de même que les certificats de conducteur), pour autant que les règlements sur lesquels sont fondés ces certificats soient équivalents à ceux qui sont en vigueur pour le Rhin. L'Union européenne compte, par la révision

en cours de la Directive 82/714/CEE, disposer de règles techniques équivalentes à celles qui ont cours sur le Rhin, ainsi que d'une procédure simple et rapide de modification de ces règles, l'idée étant de pouvoir suivre l'évolution future du régime technique applicable au Rhin. De plus, en mars 2003, la Commission européenne et la CCNR ont conclu un accord de coopération qui prévoit la tenue de consultations régulières entre les deux institutions en vue d'harmoniser les textes législatifs et réglementaires de l'Union européenne et de la CCNR et de faire en sorte que ces textes évoluent parallèlement. Si tout se passe comme prévu, la CCNR pourra reconnaître la validité, pour le Rhin, des certificats de bateau de la Communauté. Le processus d'élargissement de l'Union européenne aura pour effet d'accroître le nombre d'États habilités à délivrer des certificats communautaires à leurs bateaux, au point de comprendre un jour la plupart des pays européens ayant des intérêts dans la navigation intérieure; de la sorte, si la CCNR reconnaît le certificat communautaire, les bateaux de ces pays pourront obtenir auprès de leurs propres autorités nationales des certificats leur donnant accès au Rhin. Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, la validité des certificats de bateau pour le Rhin est déjà reconnue par la Directive 82/714/CEE pour toutes les voies navigables de la Communauté (à l'exception de quelques grandes voies, où les bateaux doivent remplir des conditions techniques supplémentaires); la révision de la Directive n'affectera pas cette reconnaissance. Dans ces conditions, les différences entre les certificats de bateau de la Communauté et ceux du Rhin cesseraient pratiquement d'exister, et les deux donneraient accès aux mêmes voies de navigation.

40. Resterait le problème des relations entre la zone de la Communauté/du Rhin et les pays européens se livrant à la navigation intérieure (excepté la Suisse) qui resteraient, dans un avenir prévisible ou à jamais, hors de l'Union européenne. Cela pourrait se régler par le biais de l'article 18 de la Directive 82/714/CEE (que la révision proposée ne changerait pas), qui offre aux États membres de l'Union européenne la possibilité de reconnaître (sans doute sur la base de la réciprocité) les certificats de bateau de pays non membres de l'Union européenne, si la Communauté n'a pas passé d'accord avec ces pays en vue de la reconnaissance réciproque de ces documents; autre solution possible: la Communauté elle-même pourrait conclure de tels accords.

41. Il convient d'ajouter que la reconnaissance réciproque des certificats de bateau du Danube et du Rhin sera plus facile si, par la révision prévue, la Convention de Belgrade investit la Commission du Danube du pouvoir d'imposer des règles et notamment des prescriptions techniques applicables aux bateaux, au lieu que celle-ci se contente de faire des recommandations aux États membres, comme c'est le cas à présent. La Commission du Danube «nouveau style» serait alors en mesure d'imposer un certificat de bateau unique pour le Danube et de décider de la reconnaissance du certificat de bateau du Rhin et de la Communauté pour la partie du Danube qui n'est pas située dans l'Union européenne – tout comme la CCNR pourrait décider de la reconnaissance de ce certificat du Danube pour le Rhin.

42. Afin qu'il y ait une conception commune et non discriminatoire de l'examen des demandes de reconnaissance des certificats de bateau, la CEE, l'Union européenne et les commissions fluviales pourraient élaborer et arrêter une procédure d'examen harmonisée. Cette même procédure pourrait aussi servir à l'appréciation des demandes de reconnaissance des certificats de conducteur (voir le paragraphe suivant). Cela dit, que la reconnaissance réciproque des certificats découle de l'application d'une procédure harmonisée de ce type ou d'accords entre la Communauté et des pays tiers, il importerait d'éviter 1) toute diminution des normes de sécurité sur les voies navigables de la Communauté ou 2) une discrimination à l'égard des bateaux

d'États membres de l'Union européenne qui ne pourraient obtenir de certificat de la Communauté pour des considérations techniques mais pourraient prétendre à la reconnaissance d'un tel certificat s'ils relevaient d'un pays tiers.

V. Diversité des réglementations régissant la délivrance des certificats de conducteur de bateau

Description

43. Pour ce qui est des certificats de conducteur de bateau, la situation est comparable à celle qui prévaut en matière de certificats de bateau. Sur le **Rhin**, les conducteurs de bateau doivent être titulaires d'un certificat répondant aux conditions fixées par la CCNR pour l'obtention de la «patente de batelier du Rhin», délivrée par les autorités compétentes de l'un des États membres de la Commission. La validité de la «patente du Rhin» est reconnue par l'Union européenne pour la navigation sur toutes les voies d'eau de la Communauté (sauf quelques-unes pour lesquelles l'État membre concerné peut exiger que le batelier ait des connaissances spécialisées sur les conditions locales de navigation ou l'expérience de la navigation sur la voie d'eau en question). Elle est également reconnue par la plupart des pays danubiens, étant entendu que beaucoup d'entre eux exigent que le titulaire de la patente réponde à des conditions supplémentaires quant à la connaissance des conditions de navigation locales.

44. L'**Union européenne** dispose de sa propre législation sur le sujet. La Directive 91/672/CEE prévoit la reconnaissance réciproque par les États membres des «certificats de conduite». La Directive 96/50/CE harmonise les conditions minimales d'obtention des certificats nationaux de conduite (il s'agit essentiellement d'un programme d'examen). Il n'existe pas à l'heure actuelle, à proprement parler, de certificat européen de conducteur de bateau de navigation intérieure, mais la Commission européenne envisage d'harmoniser davantage les réglementations dans ce domaine. Les certificats découlant de la Directive 96/50/CE ne sont pas valables pour la navigation sur le Rhin, mais le Protocole additionnel n° 7 à la Convention de Mannheim, mentionné ci-dessus, permettra à la CCNR d'en reconnaître la validité, ainsi que celle des certificats délivrés par des pays non membres de l'Union européenne.

45. Le Règlement relatif à la délivrance des patentes de batelier du Rhin (art. 3.05) permet à la CCNR de reconnaître l'«équivalence» des certificats de conducteur délivrés par d'autres pays que ses États membres. Elle l'a déjà fait pour les certificats autrichien, tchèque, hongrois et polonais. Les titulaires d'un certificat dont l'équivalence est ainsi reconnue peuvent obtenir la «patente de batelier du Rhin» après un examen simplifié, les seules matières étant les règlements en vigueur sur le Rhin et les conditions de navigation sur le fleuve.

46. Pour ce qui est du **Danube**, le régime des certificats de conducteur est analogue à celui des certificats de bateau. La Commission du Danube a adopté des recommandations sur la délivrance des certificats valables sur le Danube. On ignore dans quelle mesure ses États membres les suivent effectivement, mais chacun d'eux reconnaît la validité des certificats des autres.

47. La **CEE** a élaboré puis adopté en 1992 les Recommandations sur les conditions minimales d'obtention des certificats nationaux de conduite de bateaux de navigation intérieure, en vue de leur reconnaissance réciproque de ces certificats dans les transports internationaux.

Solutions possibles

48. Comme dans le cas des certificats de bateau, l'élargissement de l'Union européenne aura pour effet de réduire les problèmes découlant de l'existence de trois régimes différents applicables aux certificats de conducteur de bateau, à savoir le Règlement relatif à la délivrance des patentes de batelier du Rhin, la Directive 96/50/CE de l'Union européenne pour les voies de navigation intérieure de la Communauté hormis le Rhin, ainsi que le régime qui s'applique aujourd'hui au secteur du Danube qui n'est pas situé dans l'Union européenne, mais ne les règlera pas tous. Faute de pouvoir unifier le régime au moyen d'un accord paneuropéen, il faudra trouver une solution dans la reconnaissance réciproque des certificats délivrés en application de ces trois régimes, ce qui présuppose l'harmonisation des règlements sur la base desquels ils sont établis, ainsi qu'une forme de coopération en vue d'en maintenir l'équivalence en cas de modification.

49. La Commission européenne et la CCNR ont déjà entrepris de coopérer en vue de l'harmonisation des réglementations, ainsi qu'il est noté ci-dessus; la Commission du Danube et la CCNR sont convenues, en principe, d'établir un groupe de travail conjoint en vue d'harmoniser leur réglementation relative aux certificats de conducteur de bateau, en vue d'une future reconnaissance réciproque de ces documents tant sur le Rhin que sur le Danube. Grâce à ces deux «interfaces», il devrait être possible, en principe, d'harmoniser les réglementations de l'Union européenne, de la Commission du Danube et de la CCNR sur la question et de faire en sorte que ces réglementations le restent lorsque l'une ou l'autre d'entre elles sera modifiée. Cependant, cela pourrait ne pas être chose facile que de les coordonner. Dans ces circonstances, on pourrait aussi envisager d'inviter la CEE à mettre à jour sa résolution n° 31 sur les prescriptions minimales relatives à la délivrance de certificats de conducteur de bateau, en collaboration avec la Commission européenne et les deux commissions fluviales, l'idée étant de faire en sorte que cette résolution serve de norme commune sur laquelle pourraient être fondés les trois régimes – ceux de la Communauté, du Danube et du Rhin. La CCNR pourra, sur la base du Protocole additionnel n° 7 à la Convention de Mannheim, reconnaître la validité, pour le Rhin, des certificats de conducteur de bateau délivrés tant par les pays de l'Union européenne que par ceux qui n'en sont pas membres. Quant à la reconnaissance de la validité des patentes de batelier du Rhin et des certificats de conduite de la Communauté pour le secteur du Danube qui n'est pas situé dans l'Union européenne, il appartiendra aux États riverains concernés d'en décider formellement, à moins que, par la révision prévue, la Convention de Belgrade investisse la Commission du Danube «nouveau style» du pouvoir d'imposer des règles sur cette question également, auquel cas la reconnaissance relèvera de la Commission du Danube elle-même. La reconnaissance de la validité des certificats de conducteur de bateau du Danube pour les voies d'eau de la Communauté hormis le Rhin dépendra, en l'état actuel de la réglementation de la Communauté, des différents États membres de l'Union européenne concernés.

50. Pour les voies nécessitant des connaissances spécialisées des conditions locales de navigation (*Streckenkenntnis*), une procédure devra être arrêtée pour permettre aux candidats au certificat de conducteur de bateau d'acquérir ces connaissances et d'en apporter la preuve par des moyens simples et peu onéreux.

VI. Diversité des réglementations régissant la taille et la composition des équipages, et les heures de travail et de repos

Description

51. Pour ce qui est du **Rhin**, le chapitre 23 de la RVBR regroupe les règles qui gouvernent la taille et la composition des équipages. Ces deux paramètres varient en fonction de la longueur du bateau, de son mode d'exploitation (14, 18 ou 24 heures par jour) et de son équipement technique.

52. Sur le **Danube**, il n'y a pas de régime uniforme et la taille et la composition des équipages relèvent de la compétence de chaque État riverain. Partout ailleurs, c'est une matière qui relève aussi du législateur national, ce qui fait que les règlements varient d'un pays à l'autre.

53. Pour l'instant, l'**Union européenne** n'a pas émis de règlement fixant la taille et la composition des équipages, mais une réglementation est à l'examen. Quant aux heures de travail et de repos, elle a adopté la Directive 2000/34/CE qui fixe les prescriptions minimales d'aménagement du temps de travail et de repos des travailleurs mobiles du secteur des transports; ces prescriptions s'appliquent à la navigation intérieure et entreront en vigueur en 2003.

54. La **CEE** a adopté récemment une recommandation contenant une norme paneuropéenne qui fixe l'effectif minimal et les horaires de travail et de repos des équipages de la navigation intérieure.

Solutions possibles

55. Le fait que les règles relatives au temps de travail et de repos diffèrent d'un pays à l'autre ne sera pas un obstacle majeur au transport par voie navigable. Dans l'ensemble, les équipages de bateaux entrant dans un pays pourront se conformer aux horaires de travail ou de navigation établis pour ce pays, pour autant qu'ils soient réglementés.

56. En revanche, la divergence des règles juridiques relatives à la taille et à la composition des équipages peut présenter des obstacles dès lors que des bateaux franchissant une frontière doivent respecter des règlements prescrivant des équipages plus importants ou plus hautement qualifiés que ce n'est le cas dans leur pays d'origine. Inversement, il est aussi concevable que des divergences entre les prescriptions nationales relatives à l'effectif des équipages affectent la concurrence entre les flottes nationales de navigation intérieure, en raison des coûts moins élevés, dans l'ensemble, pour les transporteurs par voie navigable opérant dans des pays où les prescriptions en la matière sont moins lourdes (voir inexistantes) ou à partir de tels pays. Cela dit, dans la pratique, les situations de ce genre ne donnent guère lieu à des plaintes, ce qui tient peut-être en partie au manque relatif de prescriptions sur la question.

57. Si, nonobstant, on estime qu'une harmonisation s'impose dans ce domaine, la Recommandation de la CEE sur l'effectif minimal et les horaires de travail et de repos des équipages pourra inspirer une norme paneuropéenne. La Commission du Danube, pour sa part, étudie la possibilité d'harmoniser les règles sur la question.

VII. Restrictions à la liberté de fixer les prix et de conclure des contrats

Description

58. Il existait dans certains pays – notamment en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en France – un minimum légal pour le prix des transports par voie navigable ainsi que des restrictions à la liberté de conclure des contrats de services dans ce domaine. En Allemagne, les transports nationaux étaient soumis à un régime de taux d'affrètement minimal fixe (*Festfrachten*). Aux Pays-Bas, en Belgique et en France les chargeurs étaient légalement tenus de conclure leurs contrats de transport intérieur dans le cadre d'un système officiel d'affrètement par roulement (le «tour de rôle»), selon lequel les voyages étaient affectés aux bateliers selon le principe «premier arrivé, premier servi»; dans ce système également, les chargeurs devaient payer le taux minimal fixé par la loi.

59. Il n'y a plus ni tour de rôle ni prix imposés. Ils ont été abolis soit par décision prise au niveau national, comme en Allemagne, soit en conséquence de la directive de l'Union européenne, ce qui fait que les prix et les contrats sont à présent entièrement libres quasiment partout. Les seuls textes réglementaires où l'on trouve encore des prix imposés sont certains accords bilatéraux de transport par voie navigable, qui fixent des taux minimaux pour les transports bilatéraux.

60. De nos jours, donc, les restrictions imposées à la liberté de fixer les prix et de conclure des contrats ne sont plus un problème sérieux. Cependant, comme il arrive souvent en navigation intérieure que le fret plonge par période à des taux très faibles, on voit resurgir de temps à autre des revendications en faveur de la restauration des taux minimaux.

Solutions possibles

61. À l'intérieur de l'Union européenne, la Directive 96/75/CE dispose que, dans le domaine des transports nationaux et internationaux de marchandises par voie navigable, «les contrats sont librement conclus entre les parties concernées et les prix librement négociés».

62. Un certain nombre de dispositions relatives au contrôle des prix et au partage du transport des cargaisons qui figuraient dans les accords bilatéraux sur les transports par voie navigable conclus entre l'Union européenne et des pays qui n'étaient pas membres de l'Union ont déjà été annulées par le fait de l'entrée desdits pays dans l'Union européenne; d'autres dispositions suivront le même chemin à mesure que l'Union européenne s'élargira. Les arrangements relatifs au contrôle des prix et au partage du transport des cargaisons qui figurent dans les quelques accords bilatéraux qui, en définitive, resteront en vigueur, ne pourront être abrogés que par consentement mutuel entre les Parties contractantes.

VIII. Absence de règles de concurrence

Description

63. Les obstacles juridiques ne tiennent pas seulement aux dispositions juridiques en vigueur, ils peuvent être constitués par l'absence ou le développement insuffisant des textes législatifs indispensables au bon fonctionnement d'un marché. On en trouve un bon exemple dans le manque de législation tendant à garantir un niveau utile de concurrence dans l'ensemble de

l'économie (c'est-à-dire une législation anticartel) dans les pays européens en dehors de l'Union européenne. Le Traité instituant la Communauté européenne interdit explicitement tout accord entre entreprises commerciales ayant pour objet ou pour effet d'empêcher ou de limiter la concurrence. Les États membres de l'Union européenne ont complété ces dispositions conventionnelles par des mesures législatives internes. L'application des règles communautaires et de ces mesures internes a amené la disparition des cartels de petits propriétaires de bateaux qui existaient dans la navigation intérieure hollandaise et belge. Sur le Danube, il existe encore des accords entre d'anciennes compagnies de transport publiques, collectivement connus sous le nom d'«Accords de Bratislava». Dans la mesure où ces textes visent à répartir le marché des transports danubiens et à fixer le prix des services, ils auraient été probablement considérés comme étant illégaux s'ils avaient été en vigueur à l'intérieur de l'Union européenne.

Solutions possibles

64. Les accords de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et plusieurs pays non membres de l'Union européenne, de l'autre, peuvent servir à ces derniers de cadre pour l'élaboration d'une législation sur la concurrence s'ils n'en ont pas ou pour développer leur législation en la matière si elle est insuffisante. Les parties à ces accords ont pris l'engagement 1) de veiller à adopter et à appliquer les lois concernant les restrictions en matière de concurrence pratiquées par les entreprises relevant de leur juridiction, 2) de s'abstenir d'octroyer des aides favorisant certaines entreprises ou la production de certains produits ou encore la prestation de certains services, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence, et 3) de s'efforcer d'assurer que la législation des pays non membres de l'Union européenne concernés, relative (entre autres) à la concurrence, soit progressivement rendue compatible avec la législation communautaire.

65. Les États parties aux Accords de Bratislava ont entrepris de modifier ces derniers dans le but d'en éliminer les éléments instituant des ententes du type cartel qu'ils contiennent.

IX. Manque d'harmonisation des cadres juridiques (droit civil et droit public)

Description

66. Le droit civil applicable au transport par voie navigable (droit des contrats, droit de la responsabilité) reste essentiellement d'ordre national, sans être harmonisé au niveau international. Cette situation crée un trouble juridique, risque de donner naissance à des litiges inutiles et peut augmenter le coût de l'assurance des transports.

67. On a déjà pris des mesures pour y remédier, ou on envisage actuellement d'en prendre. La Convention sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI) est entrée en vigueur mais elle ne s'applique qu'à quelques pays et attend encore de se transformer en un instrument juridique paneuropéen, ou d'être remplacée par un tel instrument. La Convention relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI) a été signée par un certain nombre de pays et est en voie de ratification. À l'heure actuelle, on s'interroge sur la mise en place éventuelle d'un régime paneuropéen fixant la responsabilité pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses sur les voies navigables.

68. Dans le domaine du droit public (administratif), les questions telles que l'immatriculation et le jaugeage des bateaux de navigation intérieure sont couvertes par des traités multilatéraux, mais quelques États seulement les ont ratifiés ou y ont adhéré et on ne peut vraiment les considérer comme établissant un régime paneuropéen.

69. On trouvera en annexe la liste des traités multilatéraux actuellement en vigueur dans la navigation intérieure.

Solutions possibles

70. La Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI), tout en étant entrée en vigueur, ne compte encore que quatre parties contractantes, à savoir l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Malgré que ces parties contractantes aient invité officiellement, en 1997, les États membres de la Commission du Danube, la Pologne, la République tchèque, la Bosnie-Herzégovine et la Slovénie à adhérer à la CLNI (conformément à l'article 16 de cette convention, l'invitation à y adhérer est un préalable indispensable à l'adhésion), aucun de ces derniers pays n'y est devenu partie à ce jour. Il a été suggéré de convoquer une conférence des parties contractantes et des pays qui ont été invités à adhérer à la Convention, en vue d'élaborer un protocole modifiant la CLNI, qui répondrait aux objections soulevées par les pays invités et les empêchant d'adhérer à la Convention. Cela pourrait fort bien être la ligne de conduite à tenir.

71. La Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI) compte à ce jour 16 signataires, dont 3 l'ont ratifiée. Elle devrait entrer en vigueur dans un avenir prévisible. En raison du nombre relativement important de signataires (une grosse majorité des pays danubiens, tous les pays membres de la CCNR, ainsi que la Pologne et la République tchèque) et parce qu'il est parfaitement possible que d'autres pays y adhèrent par la suite, cette convention pourrait fort bien établir, en droit des contrats, un régime qui couvrirait la majeure partie du réseau paneuropéen de voies navigables.

72. Il n'existe pas encore de régime paneuropéen harmonisé gouvernant la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par des bateaux de navigation intérieure. De l'avis général, toutefois, une harmonisation paneuropéenne dans ce domaine ne paraît pas vraiment nécessaire; en outre, on craint qu'un régime international sur la question qui concernerait uniquement la navigation intérieure n'entame la compétitivité de ce mode de transport par rapport aux autres modes. La diversité actuelle des réglementations nationales en matière de responsabilité dans ce domaine ne semble pas susciter de problème que les pays voudraient résoudre d'urgence.

X. Restrictions à la libre circulation des travailleurs de la navigation intérieure

Description

73. La circulation des travailleurs relève du droit général de l'emploi. Dans l'Union européenne, les citoyens peuvent choisir librement une occupation dans le pays de leur choix, les ressortissants de pays non membres n'ayant en général qu'un accès limité au marché de l'emploi des pays qui la composent. Il n'y a pas encore de régime communautaire concernant l'admission des travailleurs de l'extérieur: chaque État membre applique toujours sa propre politique et sa

propre législation. Dans la plupart des cas, cette politique est fondée sur la prémisse d'une pénurie avérée du personnel recherché sur le marché national. Il n'y a pas, que l'on sache, d'arrangement spécifique pour le marché que représentent les transports par voie navigable. Ainsi, les ressortissants de pays non membres qui veulent travailler dans la navigation intérieure ne peuvent obtenir de permis de travail que s'ils établissent de façon probante qu'il n'existe pas sur le marché de l'emploi de l'Union européenne de candidats susceptibles de pourvoir les postes auxquels ils postulent. Bien que les milieux des transports par voie navigable de l'Union européenne se plaignent souvent de la difficulté de trouver du personnel, il y a peu de chances, à considérer le taux de chômage encore élevé dans l'Union et le fait qu'un jeune chômeur peut être formé au métier relativement vite, que les permis de travail soient délivrés en grand nombre.

74. Par souci de simplicité, on laissera de côté la question de l'accès au marché de l'emploi des pays d'Europe centrale et orientale qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

Solutions possibles

75. Après l'élargissement de mai 2004, les 15 «anciens» États membres de l'Union européenne ont gardé provisoirement le droit de restreindre l'accès des ressortissants des 10 «nouveaux» États membres à leur marché de l'emploi. Cependant, ces arrangements transitoires prendront définitivement fin en 2011, les États membres étant autorisés à lever avant cette date certains obstacles à l'entrée, comme certains l'ont déjà fait (les Pays-Bas, par exemple, ont supprimé récemment la condition selon laquelle il doit être établi qu'il n'existe pas, au sein de «l'ancienne» Union européenne, de candidats susceptibles de pourvoir les postes auxquels postulent des ressortissants des «nouveaux» États membres qui souhaitent trouver un emploi dans le secteur néerlandais des transports par voie navigable).

76. Les membres de l'Union européenne ont entrepris d'examiner une proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante. La directive proposée maintient le principe généralement appliqué aujourd'hui dans les États membres de l'Union européenne: pour accéder à un emploi dans un État membre, le travailleur d'un pays tiers doit obtenir un permis de travail qui lui est délivré uniquement s'il est établi que le poste auquel il postule ne peut pas être pourvu par un ressortissant d'un État membre. Toutefois, elle laisse les États membres libres d'adopter, pour une période déterminée, mais renouvelable, des dispositions conformément auxquelles cette dernière condition est réputée remplie, sans qu'il soit besoin de procéder à une appréciation au cas par cas, pour un secteur particulier où il y a pénurie de main-d'œuvre. Les États membres pourraient se prévaloir de cette règle pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre dans le secteur des transports par voie navigable. De plus, il est proposé, dans la directive, de supprimer la condition selon laquelle il doit être établi que le recrutement au sein de l'Union européenne n'est pas possible, dans le cas des ressortissants de pays tiers demandant le renouvellement de leur permis de travail et qui ont travaillé légalement dans l'Union européenne pendant plus de trois ans. Cependant, si elles étaient adoptées, ces règles établiraient à l'évidence un régime encore bien en deçà de la complète liberté de circulation des travailleurs, sur tout le marché européen des transports par voie navigable.

77. La libre circulation des travailleurs pourrait aussi être entravée par des obligations en matière de visas, qui risquent de créer des difficultés pour les hommes d'équipage lorsqu'ils doivent rejoindre ou quitter leur bateau dans des pays autres que le leur. Il a été suggéré de régler

ce problème au moyen d'un accord paneuropéen inspiré de la Convention de l'OIT sur les pièces d'identité des gens de mer. Cette solution serait envisageable, mais, étant donné le nombre relativement peu élevé de pays concernés (la plupart des pays européens admettent aujourd'hui les ressortissants les uns des autres sans visas, à tout le moins pour des séjours de durée limitée), il pourrait être plus efficace d'opter pour un ou plusieurs accords entre les gouvernements des pays concernés, qui viseraient à faciliter, sur la base de la réciprocité, l'entrée des hommes d'équipage sur le territoire des parties contractantes. S'il est impossible de conclure de tels accords, il sera peu probable que les pays qui s'y opposent deviennent parties à un instrument paneuropéen qui aurait le même effet. On pourrait aussi étudier la possibilité d'étendre la portée de la Convention sur les pièces d'identité des gens de mer aux hommes d'équipage des bateaux de navigation intérieure.

XI. Restrictions à la liberté d'établissement

Description

78. La liberté d'établissement, au moins dans le secteur de la navigation intérieure, existe dans l'Union européenne: tout citoyen d'un pays de l'Union peut créer une entreprise de transport par voie navigable dans l'État membre de son choix. Les ressortissants de pays tiers peuvent être soumis à des restrictions – celles que prévoit le droit interne de chaque État membre. L'autorisation de créer une entreprise n'est accordée, en règle générale, que si l'activité économique envisagée est susceptible de produire un effet favorable sur l'emploi ou sur le développement économique de l'État membre intéressé. Les «accords européens» conclus entre l'Union européenne et un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale ne modifient pas cette situation car ils ne s'appliquent pas au secteur des transports par voie navigable.

Solutions possibles

79. Dans les accords de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne (et ses États membres) et plusieurs pays européens non membres de l'Union européenne, dont il est question ci-dessus, chaque partie contractante reconnaît, à titre de réciprocité, aux sociétés des autres parties le droit (sur la base du régime de la nation la plus favorisée ou du régime national, si celui-ci est plus avantageux) de créer des filiales et des agences sur son territoire. Malheureusement, cette disposition ne s'applique pas au secteur des transports par voie navigable – il faudrait envisager la possibilité de modifier les accords en conséquence.

80. La proposition de directive de l'Union européenne mentionnée au paragraphe 76 contient également des dispositions concernant l'entrée et le séjour de ressortissants de pays tiers désireux d'exercer une activité économique indépendante dans un État membre de l'Union. Selon la proposition, de telles personnes devront obtenir auprès des autorités compétentes de l'État membre concerné un «permis de séjour – travailleur indépendant» valable – et renouvelable – pour trois ans au maximum. L'obtention du permis sera subordonnée à l'apport de la preuve que l'activité envisagée créera des possibilités de travail pour l'intéressé et produira un effet favorable sur l'emploi dans l'État membre concerné ou sur le développement économique de cet État. Cette condition sera levée pour les travailleurs indépendants de pays tiers qui ont exercé légalement leur activité dans l'État membre considéré pendant plus de trois ans et demandent le renouvellement de leur permis.

Annexe

**Traités multilatéraux actuellement en vigueur dans le domaine
des transports par voie navigable**

1. **Convention relative à l'unification de certaines règles en matière d'abordage en navigation intérieure, du 15 mars 1960**

Parties contractantes: Allemagne, Autriche, Fédération de Russie, France, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suisse, Yougoslavie¹.

2. **Convention relative à l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure, du 25 janvier 1965**

Parties contractantes: Autriche, France, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse, Yougoslavie¹.

3. **Convention relative au jaugeage des bateaux de navigation intérieure, du 15 février 1966**

Parties contractantes: Allemagne, Belgique, Bulgarie, Fédération de Russie, France, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suisse.

4. **Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI), du 4 novembre 1988**

Parties contractantes: Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse.

5. **Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale (AGN), du 19 janvier 1996**

Parties contractantes: Bulgarie, Croatie, Fédération de Russie, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suisse.

¹ Le 4 février 2003, la République fédérale de Yougoslavie est devenue la Serbie-et-Monténégro.