

N° 129

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 2006

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI),

Par M. André BOYER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Boroira, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Penec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 457 (2005-2006)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. UNE CONVENTION QUI FACILITE LE TRANSPORT FLUVIAL TRANSFRONTALIER	6
II. UN MODE DE TRANSPORT EN EXPANSION	8
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	13
PROJET DE LOI	15
ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT	17
ANNEXE II - LES TRANSPORTS FLUVIAUX EN EUROPE	19
ANNEXE III - LES TRANSPORTS FLUVIAUX EN FRANCE	21

Mesdames, Messieurs,

Le régime juridique du contrat de transport fluvial est défini, en France, par le Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, dans ses articles 189 à 189.10. Les dispositions de ce code ont été adaptées au droit communautaire par une loi du 16 janvier 2001. Ces éléments, combinés aux principes généraux du Code civil, qui instaurent la non-limitation de la responsabilité civile, conduisent à ce que **le droit du transport fluvial français diffère de celui de nos partenaires européens en matière de responsabilité du transporteur. En effet, cette responsabilité est limitée en cas d'avarie subie par les marchandises transportées chez nos voisins, alors qu'elle ne l'est pas en France.**

L'objet de la présente convention est d'instaurer dans notre pays, pour les transports fluviaux internationaux, la législation en vigueur dans les pays riverains de la France, tout en conservant l'état actuel du droit de la responsabilité pour les transports fluviaux intérieurs.

En effet, le transport fluvial est promis à un fort développement, du fait, notamment, de sa faible « empreinte écologique ». L'adoption, par la France, du contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI), tel qu'établi par la présente convention, facilitera l'ouverture de la France sur les réseaux de canaux trans-européens.

I. UNE CONVENTION QUI FACILITE LE TRANSPORT FLUVIAL TRANSFRONTALIER

L'établissement de la présente convention est issu d'une des recommandations de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki, réunie en 1975, sur la sécurité et la coopération en Europe. Une de ces dispositions soulignait, en effet, **l'opportunité d'harmoniser les régimes juridiques des transports fluviaux entre les Etats membres de la Commission Centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) et ceux de la Commission du Danube**, en coordination avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

La **CCNR** est basée sur la convention de Mannheim, conclue dès 1868, puis actualisée en 1963. Elle est composée des cinq Etats riverains de ce fleuve : l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suisse.

La commission du Danube est une organisation intergouvernementale créée à Belgrade en 1948. Basée à Budapest depuis 1954, elle regroupe les onze pays riverains de ce fleuve : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Moldavie, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie et Ukraine.

Enfin, **la commission économique des Nations Unies pour l'Europe**, créée en 1947, a une mission plus large que les deux précédentes, puisqu'il s'agit d'une commission régionale du Conseil économique et social des Nations unies.

Ces instances ont jugé utile d'établir une convention établissant des règles communes à l'ensemble des pays européens, en matière de navigation fluviale internationale.

C'est ainsi qu'a été élaborée, lors d'une réunion tenue à Budapest du 25 septembre au 3 octobre 2000, la présente convention.

En effet, à la différence des autres modes de transport, le transport international de marchandises par voie de navigation fluviale n'était régi par aucun accord international. Le présent texte constitue l'aboutissement de tentatives amorcées en ce sens depuis les années 1950.

Les évolutions intervenues durant les trente dernières années, tant techniques (achèvement de la liaison Rhin-Danube par le Main), que politiques (adoption par les pays d'Europe centrale et orientale de l'économie de marché), ont accru la nécessité d'harmoniser le droit régissant le transport fluvial.

Ce texte instaure des plafonds de responsabilité du transporteur de marchandises par voie fluviale. L'instauration de ces plafonds a constitué une difficulté pour notre pays, ce qui explique le délai séparant la conclusion de l'accord (2000) et sa présentation au Parlement pour ratification (2006). En effet, notre tradition juridique repose sur le principe de non-limitation de la responsabilité civile.

Cependant, un encadrement de la responsabilité contractuelle existe déjà dans les conventions internationales ayant trait aux transports (maritimes, aériens, routiers, par chemin de fer) auxquelles la France est partie. Dans le secteur fluvial, les contrats types approuvés par décret, qui interviennent de manière supplétive, prévoient également la possibilité d'un tel encadrement.

Notre droit interne soumet les transports fluviaux au régime des transports terrestres. C'est notamment le cas de la loi du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports. Ce régime ne connaît généralement pas –exception faite des contrats-types mentionnés au point 4– de limitation ou d'exonération de responsabilité du transporteur.

Toutefois, le champ d'application de la Convention couvre les seuls transports internationaux, définis comme : « les transports pour lesquels le port de chargement ou le lieu de prise en charge et les ports de déchargement ou le lieu de livraison sont situés dans deux Etats différents dont l'un au moins est un Etat partie ». Ainsi, la convention sera sans incidence sur les transports intérieurs de marchandises et ne nécessitera pas d'aménagement du droit français interne.

Le transport de cabotage, c'est-à-dire effectué à l'intérieur d'un même Etat, **en est donc exclu**, à moins que cet Etat déclare se soumettre volontairement à la Convention, y compris pour le transport fluvial.

Les autorités françaises compétentes ne projettent pas une telle extension.

Le but de la convention est d'établir, pour la navigation fluviale, un régime juridique comparable à ceux qui existent dans le domaine des transports terrestres internationaux¹ ou maritimes.

Le trafic rhénan est, quant à lui, soumis, en raison des spécificités du droit applicable en Alsace-Moselle, à la loi allemande sur la navigation intérieure de 1895 qui, inspirée elle-même du droit maritime, laisse aux parties une large liberté contractuelle, notamment en matière d'exonération de responsabilité.

Dans le domaine de la responsabilité pour dommage causé à la marchandise transportée, il s'agit d'une responsabilité de plein droit, ne nécessitant pas que l'expéditeur démontre une faute du transporteur. Les limites forfaitaires de responsabilité édictées par la convention se justifient donc comme constituant la contrepartie de ce système de responsabilité objective se trouvant à la charge du transporteur.

Ce texte détermine les droits et obligations du transporteur et de l'expéditeur. L'objet essentiel de la convention est de limiter la responsabilité du transporteur. Un montant maximal de responsabilité est établi, quelles que

¹ Convention relative au contrat de transport international de marchandises, conclue à Genève le 19 mai 1956, dite « CMR ».

soient les marchandises transportées. Il s'agit là de l'application au transport fluvial du droit commun des transports internationaux routiers, aériens ou maritimes.

Le plafond maximal de responsabilité du transporteur est fixé à deux unités de compte (une unité : 1,20 euro) par kilogramme de marchandise. Cette limite prend en considération la place importante occupée dans le transport fluvial par les pondéreux en vrac, comme les céréales, le charbon ou d'autres matières premières. Les parties au contrat de transport peuvent, cependant, convenir d'un plafond supérieur de responsabilité, lorsque la valeur de la marchandise le justifie.

En cas de différend, la convention pose le principe d'un délai de prescription d'un an de l'action en responsabilité.

Le transporteur peut toutefois s'exonérer dans certaines circonstances, constituant des « cas exceptés » énumérés par la convention (article 18). La liste des cas exceptés est très similaire à celle de la CMR. Des causes d'exonération, empruntées au droit maritime, plus favorable au transporteur, y ont été ajoutées. Certaines ne sont admises que si les parties l'ont prévu au titre de leur liberté contractuelle, ou si l'Etat contractant a fait une déclaration en ce sens.

II. UN MODE DE TRANSPORT EN EXPANSION

En 2005, près de 60 millions de tonnes de marchandises ont été transportées sur les voies fluviales françaises (59,5 MT contre 58 MT en 2004), représentant 7,86 milliards de tonnes-kilomètres (Md Tk), contre 7,32 en 2004.

Les transports intérieurs ont représenté 48,6% de ce total en tonnes (29 MT contre 28 MT en 2004), et plus de 59 % en tonnes kilométriques (4,64 Md Tk contre 4,16 en 2004).

Quant aux transports internationaux, ils ont pris en charge plus de la moitié du tonnage de marchandises transportées (51,4% avec 30,5 MT contre 30 MT en 2004). Toutefois, en tonnes-kilométriques, cette part n'est que de 41 % (3,22 Md Tk contre 3,16 en 2004).

Les écarts enregistrés selon l'unité de mesure retenue pour les parts respectives des transports internationaux et des transports nationaux traduisent le fait que la partie des transports internationaux réalisée sur le territoire français est généralement plus courte que le voyage effectué dans le cadre d'un transport national.

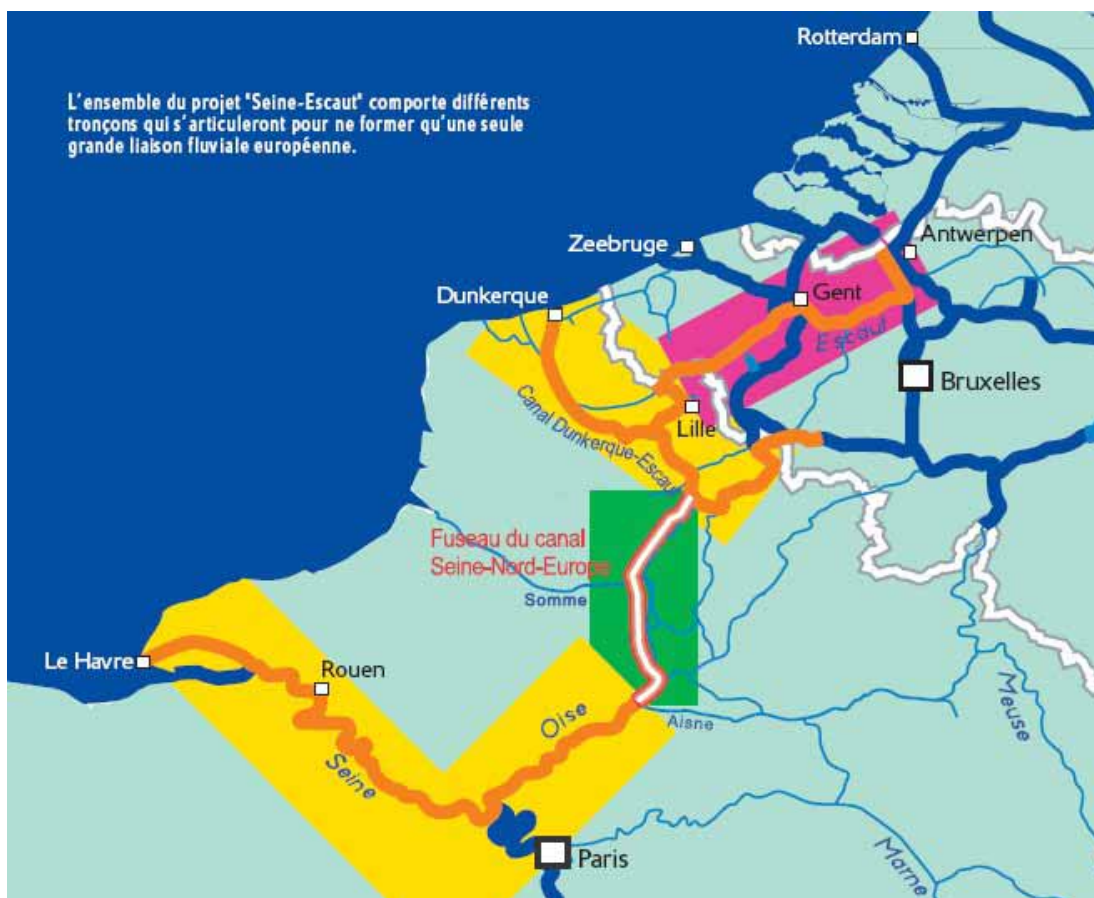
Les transports fluviaux internationaux effectués par des navires français devraient être sensiblement accrus avec la réalisation du canal Seine-Nord Europe. Jusqu'à présent, nos voies d'eau à vocation internationale se limitaient au Rhin et à la Moselle. **Le projet de canal Seine**

Nord-Europe, soumis à enquête publique à compter du 1^{er} janvier 2007, va considérablement renforcer la part du trafic fluvial international au sein de notre pays. Ce canal reliera, en effet, le bassin de la Seine à celui de l'Escaut, et constituera une réalisation d'une ampleur inédite depuis l'inauguration, en 1965, du canal du Nord.

Ce canal sera long de 105 km, large de 54 m, et pourra accueillir des convois allant jusqu'à 4 400 tonnes, alors que le canal du Nord ne peut faire naviguer que des convois de 700 tonnes maximum. Il permettra de relier l'Ile-de-France aux grands ports de l'Europe du Nord, comme Anvers et Rotterdam, avec une capacité de 32 millions de tonnes annuelles, soit l'équivalent de 1,6 million de poids lourds.

Les travaux, d'un coût estimé à 2,6 milliards d'euros, devraient débiter en 2008, pour une mise en service en 2012.

La réalisation d'axes de transports alternatifs aux transports routiers, dont chacun reconnaît aujourd'hui l'impérieuse nécessité, impose donc que la France accepte, en parallèle, le droit commun international règlementant le transport de marchandises par voie fluviale.



D'ores et déjà, **la convention de Budapest est entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2005, à la suite de sa ratification par cinq Etats riverains du Rhin et du Danube.** Il s'agit, par ordre chronologique de ratification, de la Hongrie, de la Suisse, de la Roumanie, du Luxembourg et de la Croatie.

Depuis cette date, deux nouvelles ratifications, par la Bulgarie (19 avril 2006) et les Pays-Bas (20 juin 2006) sont intervenues, sur un total de seize Etats : l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, la France, la Hongrie, le Luxembourg, la Moldavie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Suisse, la République Tchèque et l'Ukraine.

CONCLUSION

En signant cette convention, la France a accepté de se placer sous un régime juridique différent de sa tradition nationale, dans la perspective du développement de plusieurs voies d'eau à vocation internationale. Celles-ci sont actuellement limitées, pour notre pays, au Rhin et à la Moselle. Mais le projet de canal Seine Nord-Europe va considérablement renforcer la part du trafic fluvial international auquel participera notre pays.

C'est pourquoi il est important que la France se joigne au régime juridique défini par la convention de Budapest en matière de contrat de transport de marchandise en navigation intérieure (CMNI), sachant que le régime du transport de cabotage interne à notre pays reste inchangé.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 20 décembre 2006.

A l'issue de son exposé, le rapporteur a évoqué sa récente entrevue avec le commissaire français chargé des transports, M. Jacques Barrot, qui lui avait confirmé l'intention des instances européennes de moderniser l'ensemble des réseaux des canaux du nord de l'Europe.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI), faite le 22 juin 2001, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 457 (2005-2006).

ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT

I – Etat du droit existant et aménagements à prévoir

La Convention de Budapest crée un régime juridique s'appliquant au contrat de transport international de marchandises par voie fluviale.

Le régime juridique du contrat de transport fluvial figure déjà en France dans le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure et a été adapté au droit communautaire par la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant adaptation du droit communautaire dans le domaine des transports.

Le régime juridique de la Convention de Budapest s'inspire sur certains points du droit maritime, notamment en introduisant des limitations et des cas d'exonération de la responsabilité du transporteur, alors que le droit interne en vigueur ne connaît généralement pas de limitations, à l'exception de celles dont disposent de manière supplétive les contrats type approuvés par décret pour le secteur fluvial.

Cependant un tel régime de la responsabilité a déjà été initié dans d'autres instruments internationaux relatifs aux transports terrestres auxquels la France est partie, comme la convention sur le transport de marchandises par route. Par ailleurs, le trafic rhénan, soumis à la loi allemande sur la navigation intérieure de 1895, s'inspire déjà du droit maritime et laisse aux parties une large liberté contractuelle notamment en matière d'exonération de responsabilité.

Le régime instauré par la convention ne concerne que les seuls contrats de transports internationaux, et, pour ces derniers, la différence avec les règles nationales est circonscrite au domaine de la responsabilité dont ce régime généralise le principe de limitation.

II – Aspects économiques et sociaux

L'intérêt de la France est de ratifier cette Convention afin de participer pleinement à l'essor prévisible de la navigation fluviale en Europe. Il s'agit d'un secteur économique appelé à se développer en raison de ses caractéristiques propres – économies d'énergie, moindre pollution – et à s'intégrer dans le cadre d'une Europe élargie aux Etats danubiens, les barrières politiques mais aussi certains obstacles techniques (canal reliant le Rhin au Danube) s'étant effacés.

ANNEXE II - LES TRANSPORTS FLUVIAUX EN EUROPE



ANNEXE III - LES TRANSPORTS FLUVIAUX EN FRANCE

