



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 février 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification de la convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI)*,

PAR M. FRANÇOIS LONCLE,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 457 (2005-2006) 129 et T.A. 38 (2006-2007)

Assemblée nationale : 3560

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – VERS L’INSTAURATION D’UN RÉGIME JURIDIQUE INTERNATIONAL UNIFIÉ DU TRANSPORT FLUVIAL	7
A. LE TRANSPORT FLUVIAL EST LE SEUL MODE DE TRANSPORT INTERNATIONAL NON ENCORE RÉGI PAR UN INSTRUMENT INTERNATIONAL UNIFIÉ	7
B. LA CONVENTION DE BUDAPEST CONSTITUE UNE AVANCÉE DANS LA VOIE DE L’HARMONISATION DES RÈGLES INTERNATIONALES RÉGISSANT LE TRANSPORT FLUVIAL	9
II – LES PRINCIPALES INNOVATIONS INTRODUITES PAR LA CONVENTION DE BUDAPEST	11
A. UN CHAMP D’APPLICATION EXTENSIF	11
B. UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ ENCADRÉ	12
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

Le transport par voies navigables, après une période de relative érosion, connaît aujourd'hui un réel essor avec un taux de croissance, en France, de plus de 30 % sur la période 1997 – 2004. A l'heure où les autres modes de transport, notamment la route, se trouvent confrontés à des difficultés de congestion, les atouts de la navigation intérieure sont loin d'être négligeables.

Le transport fluvial est, tout d'abord, un des modes de transport les plus sûrs avec, à titre d'illustration, un nombre d'accidents mortels voisin de zéro aux Pays-Bas, pays qui dispose de la plus forte densité de voies navigables d'Europe. Il représente également le mode de transport terrestre le plus respectueux de l'environnement, avec des coûts externes estimés aujourd'hui à 10 euros par 1.000 tonnes – kilomètres contre 35 euros pour la route et 15 euros pour le rail. D'après la Commission européenne ⁽¹⁾, si les cargaisons transportées par voie navigable étaient acheminées par la route, les émissions dans l'air, en Europe, augmenteraient d'au moins 10 %.

Malgré ces atouts, le potentiel de la navigation intérieure reste insuffisamment exploité du fait, notamment, d'infrastructures insuffisantes. A cet égard, le projet de canal Seine Nord – Europe, consistant à relier le bassin de la Seine à celui de l'Escaut, devrait jouer un rôle majeur en intégrant le bassin de la Seine au réseau fluvial européen. Mais le trafic fluvial pâtit également de l'absence de règles internationales unifiées en matière de responsabilité civile.

La convention de Budapest relative au contrat de transport international de marchandise par voie de navigation intérieure – dont la ratification a été approuvée par le Sénat, le 11 janvier dernier – vise à combler ce vide juridique, préjudiciable au développement du transport fluvial. En instaurant un régime des contrats de transports internationaux, elle devrait permettre à la France et à ses entreprises de navigation fluviale de participer pleinement au développement de ce mode de transport à l'échelle européenne.

(1) *Communication sur la promotion du transport par voies navigables « Naiades », 17 janvier 2006.*

I – VERS L’INSTAURATION D’UN RÉGIME JURIDIQUE INTERNATIONAL UNIFIÉ DU TRANSPORT FLUVIAL

Le transport fluvial se caractérise par une curieuse singularité en droit international, à savoir l’absence de règles unifiées en matière de responsabilité civile, qui représente un frein indéniable à son développement.

A. Le transport fluvial est le seul mode de transport international non encore régi par un instrument international unifié

Malgré ses avantages en termes de sécurité et de préservation de l’environnement, le trafic fluvial européen a connu une certaine érosion, liée à la conjugaison de différents facteurs dont l’insuffisance des infrastructures, la concurrence des transports routier et ferroviaire ainsi que l’absence de régime juridique unifié au plan international. A ce jour, le transport fluvial constitue, en effet, le seul mode de transport à ne pas être régi par un instrument international.

A l’heure actuelle, le régime du contrat de transport fluvial est, en grande partie, régi par une pluralité de textes nationaux – dont le Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, en France – qui alimente une certaine confusion sur les règles applicables en cas de litiges liés aux transports internationaux et en compliquent la résolution. A titre d’exemple, l’exécution d’un transport international de marchandises sur le Rhin peut soumettre transporteurs et chargeurs à trois régimes de conceptions différentes. S’il existe certaines règles internationales, elles ont consisté, jusqu’à présent, en conventions particulières à certains cours d’eau comme la convention internationale de Mannheim de 1868 relative à la navigation sur le Rhin, par exemple.

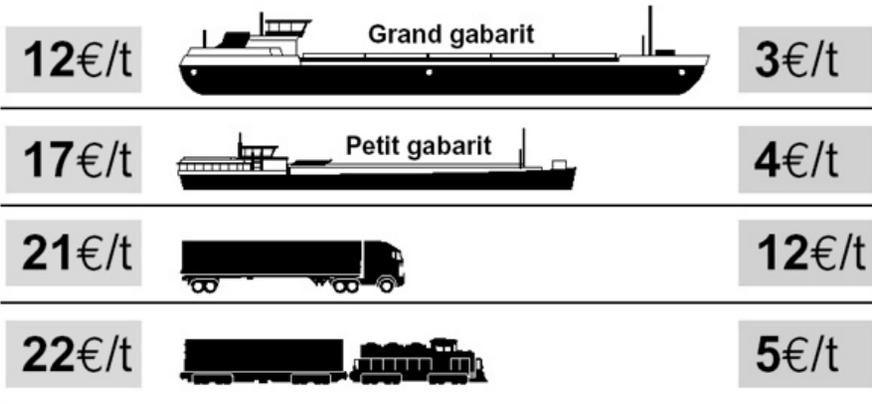
L’absence de règles internationales unifiées dans ce domaine représente donc un frein réel au développement du transport de marchandises par voie fluviale. Source d’incertitudes, cette situation est, en effet, de nature à dissuader les transporteurs fluviaux d’accepter des offres de fret, et les chargeurs de recourir aux services de transport des entreprises de navigation fluviale dans la mesure où ils ne connaissent pas précisément leurs droits et leurs obligations en cas de litige ou de sinistre.

Cette situation est apparue d’autant plus regrettable que, dans un contexte de saturation du réseau routier et d’utilisation croissante du rail pour le transport de voyageurs, la navigation fluviale intérieure a clairement un rôle à jouer dans le développement des réseaux de transport européens. Contrairement aux autres modes de transport, souvent confrontés à des difficultés de congestion et de capacité, la navigation intérieure se distingue par sa fiabilité et dispose d’une

capacité inexploitée, malgré une forte augmentation du trafic fluvial, au cours de ces dernières années ⁽¹⁾. En outre, le transport par voie d'eau est particulièrement efficace et économe en énergie tandis que les émissions de gaz des bateaux de navigation intérieure sont limitées : si les cargaisons transportées par voie navigable étaient acheminées par la route, les émissions dans l'air en Europe augmenteraient d'au moins 10 % ⁽²⁾. D'après la Commission européenne, « *des études récentes chiffrent les coûts socio-économiques externes de la navigation intérieure (accidents, embouteillages, émissions de bruit, pollution atmosphérique et d'autres incidences sur l'environnement) à 1/7^{ème} de ceux du transport routier* ».

Enfin, ce mode de transport s'avère plus compétitif en termes de coûts, qu'il s'agisse du coût du transport (colonne de gauche) ou des coûts externes (colonne de droite), comme l'illustre le graphique ci-après :

Route, rail, navigation : le point sur les coûts de transport



■ Coût moyen de transport d'une tonne sur 350 Km
y compris pré et post-acheminement pour le rail et la navigation

■ Coûts externes pour une tonne transportée sur 350 Km
(coûts non intégrés dans le coût de transport : congestion, bruit, accident, pollution...)

Source : www.seine-nord-europe.com

(1) D'après la Commission européenne, des taux de croissance impressionnants (en tonnes – km) ont été observés entre 1997 et 2004 en Belgique (plus de 50 %) et en France (plus de 35 %). [Source : communication sur la promotion du transport par voies navigables « Naïades » du 17 janvier 2006]

(2) Communication de la Commission européenne sur la promotion du transport par voies navigables « Naïades », 17 janvier 2006.

Compte tenu de ces atouts, les pays européens ont entrepris un travail d'harmonisation des règles, destiné à parvenir à un régime international propre à la navigation fluviale. Ce travail porte sur deux aspects principaux : d'une part, le contrat de transport international de marchandises en navigation intérieure avec la convention de Budapest, dont l'approbation fait l'objet du présent projet de loi ; d'autre part, le régime juridique applicable à la responsabilité du propriétaire du bateau (convention sur la limitation de responsabilité en navigation intérieure (CLNI) ou convention de Strasbourg ⁽¹⁾).

B. La convention de Budapest constitue une avancée dans la voie de l'harmonisation des règles internationales régissant le transport fluvial

La convention relative au contrat de transport international de marchandise par voie de navigation intérieure (CMNI) ou « convention de Budapest » est le fruit d'un dialogue entre plusieurs instances internationales :

– la *Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU)*, créée en 1947, qui constitue l'une des commissions économiques régionales de l'ONU. Regroupant 56 membres, elle offre un cadre de négociation pour les instruments juridiques internationaux liés au commerce, au transport et à l'environnement ;

– la *Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR)*, dont la création remonte au Congrès de Vienne, qui a pour mission d'assurer la permanence et l'actualisation du régime de la navigation rhénane, fondé sur la convention révisée de Mannheim de 1868. La Commission est composée des Etats riverains du fleuve (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas et Suisse) ;

– la *Commission du Danube*, organisation intergouvernementale, siégeant à Budapest depuis 1954, qui exécute les missions définies par la convention relative au régime de la navigation sur le Danube du 18 août 1948. Cette Commission regroupe les onze pays riverains de ce fleuve : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Moldavie, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie et Ukraine.

Au cours d'une conférence diplomatique, organisée conjointement à Budapest, du 25 septembre au 3 octobre 2000, les trois instances précitées ont adopté cette convention. Signée le 22 juin 2001, elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005, après avoir été ratifiée par la Hongrie, le Luxembourg, la Roumanie, la Suisse et la Croatie.

(1) La convention de Strasbourg a été signée le 4 novembre 1988 par la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse et est entrée en vigueur le 1er novembre 1997. Cette convention permet une limitation de responsabilité forfaitaire en fonction du tonnage et de la puissance du bateau pour les créances en relation avec l'opération de ce dernier.

La convention de Budapest vise à instituer un régime juridique propre aux transports de marchandises par voie fluviale afin que les pays européens, qui en sont parties, disposent de règles communes dans ce domaine. Elle définit une voie médiane entre le régime des transports terrestres, auxquels le transport fluvial est souvent assimilé, et le droit maritime, dont elle est emprunte notamment des cas d'exonération de responsabilité (convention maritime de Hambourg). C'est principalement sur ce dernier aspect que l'approbation de la convention a pu soulever certaines interrogations en France sans remettre en cause, pour autant, la nécessité d'instaurer un régime unifié du transport fluvial comparable aux régimes applicables aux transports terrestres internationaux ou maritimes.

II – LES PRINCIPALES INNOVATIONS INTRODUITES PAR LA CONVENTION DE BUDAPEST

La convention dite « de Budapest » a pour objet de régler les modalités du contrat de transport de marchandises en navigation intérieure, en vue de parvenir à une harmonisation des règles applicables dans le domaine.

A. Un champ d'application extensif

La convention de Budapest s'applique aux contrats de transports fluviaux internationaux, indépendamment de la nationalité du transporteur, de l'expéditeur, du destinataire ou du pavillon du bateau, à condition que le port de chargement ou de déchargement soit situé dans un Etat contractant. Elle s'applique donc également aux contrats dont l'une des parties est située dans un Etat non lié par la convention. Ce champ d'application extensif, commun dans les instruments relatifs aux transports, vise à favoriser une large application de la convention.

La convention ne vise cependant pas les transports intérieurs de marchandises dans la mesure où le cabotage, c'est-à-dire le transport entre deux points situés dans un même Etat, est exclu de son champ d'application. Toutefois, les parties ont la possibilité d'élargir l'application du texte aux transports intérieurs (*article 31*) ou, à l'inverse, d'exclure les contrats relatifs à des transports internationaux dont le trajet empruntera certaines voies navigables strictement nationales (*article 30*). La France n'envisage aucune de ces deux possibilités et s'en tiendra au champ d'application « de droit commun » de la convention, tel qu'il est défini dans son article 2.

Par ailleurs, la convention de Budapest encadre l'autonomie des parties en prévoyant, pour les contrats de transport, des règles à caractère impératif en matière de responsabilité du transporteur, de charge de la preuve et de délais de réclamation et de prescription (*article 25*). Ce texte a, en outre, vocation à s'appliquer non seulement au transporteur et à l'expéditeur de marchandises mais également aux autres personnes morales intervenant dans le contrat de transport tandis qu'il rend le destinataire de marchandises titulaire de certains droits et obligations, sans pour autant être considéré comme formellement partie au contrat.

En termes de droits et obligations des parties, la convention de Budapest reconnaît à l'expéditeur d'une marchandise le droit d'en disposer, ce qui l'autorise notamment à exiger l'interruption du voyage ou le changement de destination ou de destinataire (*article 14*). Dans le même temps, l'expéditeur a l'obligation de fournir des indications sur les marchandises, obligation renforcée en cas de transport de marchandises dangereuses ou polluantes (*article 7*).

B. Un régime de responsabilité encadré

La convention relative au contrat de transport international de marchandise par voie de navigation intérieure (CMNI) repose sur le principe de la responsabilité du transporteur pour les pertes ou dommages subies par les marchandises, dès leur prise en charge en vue du transport jusqu'à leur livraison ou résultant d'un dépassement du délai de livraison, à moins qu'il ne puisse prouver que le préjudice résulte de circonstances qu'un transporteur diligent n'aurait pu éviter et aux conséquences desquelles il n'aurait pu obvier (*article 16*).

Lié par une obligation de résultat, le transporteur peut néanmoins s'exonérer dans un certain nombre de cas, énumérés à *l'article 18* de la convention :

– les situations relevant d'un « défaut de diligence » de l'expéditeur ou du destinataire (nature particulière de la marchandise qui l'expose à une détérioration, défectuosité de l'emballage, etc.) ;

– les cas exceptionnels, empruntés au droit maritime, dont la « faute nautique » qui tient compte des aléas propres à la navigation en exonérant le transporteur si le conducteur du bateau a commis une erreur de navigation. Dans ce dernier cas, l'exonération de responsabilité du transporteur n'est pas permis si ce dernier n'a pas fait montre de la diligence nécessaire dans le choix de son équipage.

Certaines causes d'exonération 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. Ainsi, la France n'entend pas faire usage de la possibilité d'admettre la faute nautique comme cause d'exonération.

La convention instaure, par ailleurs, des plafonds de responsabilité du transporteur, quelles que soient les marchandises transportées par voie fluviale. Les parties au contrat peuvent convenir l'élévation de ces plafonds lorsque la valeur de la marchandise le justifie (*article 20*).

L'encadrement du régime de responsabilité ainsi institué est *a priori* incompatible avec le principe de non limitation de la responsabilité civile, qui prévaut en droit français. Toutefois, il repose sur des limitations en matière de responsabilité qui sont d'ores et déjà admises en droit des transports internationaux, dans des textes auxquels la France est partie. En outre, ce régime détermine le montant des primes d'assurance et, *in fine*, la compétitivité du mode de transport. Dans ces conditions, la convention de Budapest est susceptible de stimuler le développement du transport fluvial en Europe, ce qui milite en faveur de son adoption.

CONCLUSION

L'approbation de la convention de Budapest est importante pour les transporteurs de marchandises par voie fluviale qui disposeront ainsi d'un régime juridique sur l'étendue de leur responsabilité pour perte ou avarie des marchandises qui leur sont confiées. En mettant fin aux incertitudes dans ce domaine, cette convention devrait contribuer à une expansion du transport fluvial.

En conséquence, votre Rapporteur vous recommande d'émettre un vote favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 6 février 2007.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 3560).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de la convention figure en annexe au projet de loi (n° 3560).