Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée ou à la sortie des ports des États membres de la Communauté et abrogeant la directive 2002/6/CE»

COM(2009) 11 final – 2009/0005 (COD)

et la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions – Communication et programme d'action en vue de créer un espace maritime européen sans barrières»

COM(2009) 10 final

(2010/C 128/25)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 27 février 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée ou à la sortie des ports des États membres de la Communauté et abrogeant la directive 2002/6/CE»

COM(2009) 11 final – 2009/0005 (COD).

Le 21 janvier 2009, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions - ommunication et programme d'action en vue de créer un espace maritime européen sans barrières»

COM(2009) 10 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 septembre 2009.

Lors de sa 457e session plénière des 4 et 5 novembre 2009 (séance du 4 novembre 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 159 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille dans l'ensemble de façon positive la communication de la Commission sur la création d'un espace maritime européen et la proposition de directive concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée ou à la sortie des ports des États membres de la Communauté et abrogeant la directive 2002/6/CE.

1.2. Le programme de travail proposé est ambitieux et bien structuré. En outre, il s'accompagne d'un plan d'action cohérent et propice à la réalisation des objectifs proposés. La réduction et la rationalisation des formalités administratives, au moyen de mesures qui seront définies de manière à ne pas porter préjudice aux niveaux actuels de sécurité et de qualité des contrôles nécessaires, sont indispensables pour améliorer le trafic portuaire entrant et sortant.

1.3. L'amélioration des activités portuaires serait susceptible de mener à une rationalisation du transport de marchandises, qui devrait délaisser le transport terrestre en faveur du transport maritime. Cela renforcerait l'intermodalité entre mer, chemins de fer, voies intérieures navigables et route, conformément aux orientations du Livre blanc sur les transports qui ont été réitérées lors du réexamen à mi-parcours de celui-ci.

1.4. Il s'impose d'approfondir certaines propositions spécifiques contenues dans la communication. Le CESE invite la Commission à instaurer des tables rondes réunissant toutes les parties intéressées par les thèmes suivants: certificats de dispense de pilotage, formalités relatives à la simplification du transport de marchandises dangereuses, transport de produits végétaux et animaux et coordination des inspections dans les ports (guichet unique).

1.5. Par le passé, le CESE s'est déjà exprimé sur la nature particulière des services de pilotage dans les ports [1], sa position en la matière restant d'actualité.

1.6. Dans sa communication intitulée «*Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018*», la Commission elle-même estimait que «la pénurie croissante de professionnels de la mer, officiers et matelots, fait courir le risque de perdre la masse critique de ressources humaines qui maintient la compétitivité des secteurs d'activité européens touchant à la sphère maritime en général».

1.7. La proposition relative aux certificats de dispense de pilotage pourrait encore réduire cette activité et rendre la profession moins attrayante pour de nombreux jeunes. Il faut procéder à des études et des analyses sur ses effets positifs potentiels, ses effets négatifs sur l'emploi et la sécurité étant quant à eux certains. Une autre solution consisterait à étudier l'extension du pilotage à distance: il serait fait recours aux innovations technologiques, ce qui entraînerait des économies de temps et de coûts, tout en garantissant des niveaux élevés de sécurité. En cas de collision ou de tout autre type d'événement maritime susceptible de provoquer des dommages matériels ou la perte de vies humaines, les compagnies d'assurance sont autorisées à refuser le remboursement contractuel des dommages si les licences maritimes des responsables du navire (capitaine et responsable de la salle des machines) ne sont pas valides. Le CESE recommande à la Commission d'ouvrir une table ronde avec toutes les parties intéressées, armateurs, pilotes, syndicats du secteur et autorités portuaires, pour vérifier ce que sera l'impact réel de cette proposition sur la sécurité et sur l'emploi.

1.8. Le CESE soutient le projet d'espace européen du transport maritime sans barrières [2], qui fait partie intégrante du programme TMCD (*Transport maritime à courte distance*): il est indispensable de parvenir à définir une base juridique communautaire permettant aux navires qui transportent des marchandises «communautaires» entre deux ports de l'Union (par exemple Lisbonne et Naples) de pouvoir bénéficier du même traitement que les autres moyens de transport.

1.9. Le CESE aurait préféré voir cette possibilité insérée dans le nouveau Code des douanes communautaire. Vu que la Commission n'entend pas suivre cette proposition, le Comité juge nécessaire qu'elle soit au moins insérée dans les dispositions d'application dudit Code appelées à être adoptées d'ici la fin 2009, en vue d'une application aussi rapide que possible.

1.10. Le CESE est très favorable à l'initiative relative à l'institution du «guichet unique» auquel s'adresser pour chaque type de formalité, ainsi qu'aux autres mesures de rationalisation telles que la programmation des visites d'inspection effectuées par les différentes autorités portuaires et douanières, ou encore la possibilité de transmission de documents administratifs par voie électronique, sans préjudice des activités menées par les autorités douanières pour lutter contre la criminalité.

1.11. Le CESE invite la Commission à examiner l'opportunité de reconnaître les mêmes prérogatives aux navires qui effectuent une liaison entre deux ports de l'UE en faisant escale dans un port extracommunautaire. Selon les organisations d'armateurs, il s'agit là un nombre considérable de navires qui pourraient tirer parti des avantages de l'espace maritime intérieur sans barrières.

1.12. L'adoption de l'anglais en tant que langue commune du transport maritime, comme dans le transport aérien, faciliterait grandement les démarches et les formalités administratives.

2. **La communication et le plan d'action de la Commission**

2.1. La libre circulation des personnes et des marchandises devrait être garantie d'égale manière par chaque mode de transport. Il faut concrétiser les avantages du marché unique en développant des actions qui contribuent à la réalisation de cet objectif. À l'heure actuelle, le transport maritime ne jouit pas des mêmes privilèges que le transport terrestre. Les formalités, les charges administratives et les inspections sont nombreuses, et de fait, elles freinent l'utilisation du transport maritime pour le transport de marchandises à l'intérieur de l'Union européenne.

2.2. Le document de la Commission aborde le problème des procédures de transport maritime. En effet, même le transport de marchandises communautaires en libre circulation entre deux ports de l'UE est soumis à des règles spécifiques en matière de douanes et de transport, ainsi qu'à des réglementations phytovétérinaires et des formalités variées.

2.3. La communication rappelle que dès 2006, le Conseil a mis en exergue la nécessité d'utiliser le transport maritime de courte distance, et qu'il a réitéré cet appel en 2007. La communication fait également mention de l'avis du Comité économique et social européen de fin 2006, dans lequel le Comité demandait qu'il soit mis fin aux contrôles aux frontières intérieures pour le transport maritime.

2.4. Dans son examen à mi-parcours du Livre blanc sur la politique des transports, la Commission a annoncé la création d'un espace maritime européen sans barrières. Cette position a été confirmée dans le Livre bleu sur une politique intégrée du transport maritime. Cette démarche s'inscrit dans la stratégie de simplification législative et dans la politique visant à améliorer la législation.

2.5. Le transport maritime à courte distance (TMCD) peut contribuer à améliorer la qualité de l'offre; dans cette forme de transport, les navires produisent moins de polluants par tonne transportée, génèrent moins de coûts externes et réduisent la congestion du trafic routier.

2.6. Le recours plus fréquent au TMCD pourrait aider l'Union à réaliser les objectifs post-Kyoto en matière d'émissions de CO_2.

2.7. Les systèmes de gestion du trafic maritime (VTS) et les systèmes d'information et de gestion du trafic maritime (VTMIS), qui utilisent les informations fournies par le système automatique d'identification (SAI), font partie intégrante, avec le système d'identification et de suivi des navires à distance (LRIT), du futur environnement en ligne (e-Maritime) pour le transport des marchandises et la navigation. Le recours aux technologies dans le cadre d'un système de suivi et de surveillance intégrée augmentera à l'avenir la capacité de garder sous contrôle le trafic des navires.

[1] JO C 48 du 21.2.2002, p. 122; JO C 294 du 25.11.2005, p. 25; JO C 168 du 20.7.2007, p. 50.

[2] JO C 27 du 3.2.2009, p. 45-48.

2.8. Le plan d'action de la Commission compte 11 mesures: trois à court terme, quatre à moyen terme et quatre recommandations aux États membres.

2.9. Les projets suivants figurent parmi les actions qui devraient être réalisées à court terme, en 2009 encore:

— simplification des formalités douanières pour les navires effectuant des liaisons entre des ports de l'UE;

— lignes directrices pour l'accélération des contrôles documentaires concernant les produits animaux et végétaux transportés entre des ports de l'UE;

— directive pour l'harmonisation des documents exigés en vertu de différents corps législatifs.

2.10. Le plan d'action prévoit des actions à moyen terme qui devraient être présentées en 2010:

— simplification des formalités administratives pour les navires reliant des ports de l'UE mais faisant escale dans un pays tiers ou dans une zone franche;

— renforcement des possibilités de transmission de données par voie électronique;

— guichet administratif unique;

— simplification des règles relatives au transport de marchandises dangereuses par mer.

2.11. Les quatre mesures à long terme, sous forme de recommandations, sont les suivantes:

— coordination des inspections administratives en vue de réduire les périodes d'immobilisation des navires;

— dispositions visant à faciliter les communications administratives;

— délivrance de certificats de dispense de pilotage (PEC);

— rationalisation des flux et des espaces dans les ports.

3. **Observations du CESE**

3.1. Le CESE exprime son appréciation pour l'ensemble du projet de plan d'action proposé par la Commission, sous réserve des quelques observations critiques spécifiques énoncées dans le présent avis. Le projet de création d'un espace de transport maritime sans barrières a déjà été examiné par le CESE, qui réitère son soutien à l'initiative.

3.2. Le plan souffre toutefois des obstacles dressés par les États membres à l'établissement d'une réglementation organique et claire en vue de l'achèvement du marché intérieur. Les principaux obstacles sont les suivants: procédures douanières inutiles, absence de coordination des inspections et des contrôles de la part des autorités responsables dans les États membres, absence de communication électronique et absence de systèmes interopérables. Le CESE demande à la Commission de simplifier dès que possible les formalités douanières et les procédures pour les navires qui voyagent exclusivement entre des ports de l'UE, car il s'agit là d'un élément déterminant pour la création d'un espace maritime sans barrières.

3.3. La simplification des formalités douanières pour les navires qui voyagent exclusivement entre des ports de l'UE est essentielle pour la réalisation de l'espace maritime européen sans barrières. La proposition de modification du code des douanes communautaire aurait résolu ces problèmes, mais vu que celui-ci vient d'être modifié tout récemment, il est proposé d'insérer la base juridique de l'espace maritime intérieur dans le document technique d'application du nouveau code. Il convient de spécifier dans ce document qu'aux seules fins de la libre circulation des marchandises communautaires, l'espace maritime intérieur inclura les biens communautaires à bord de navires voyageant entre deux ports de l'UE.

3.4. La plupart des actions proposées se limitent en fait à demander aux États membres d'adopter des mesures positives en vue de l'amélioration et de l'assouplissement du cadre administratif, alors que des mesures beaucoup plus contraignantes et obligatoires s'imposeraient.

3.5. Toutefois, le document proposé par la Commission semble trop se concentrer sur un des trois piliers de la stratégie de Lisbonne, à savoir le pilier économique, tandis que le Comité estime qu'il serait opportun de parvenir à un meilleur équilibre avec les autres aspects fondamentaux de la stratégie, à savoir le social et l'environnemental.

3.6. Le CESE soutient les initiatives visant à améliorer le cadre législatif et réglementaire du marché unique, à la condition que ces mesures ne portent aucunement préjudice à la sécurité des citoyens, des travailleurs et de l'environnement et ne soient pas dangereuses pour l'emploi. Or, certaines des mesures proposées, notamment celles sur les certificats de dispense de pilotage, semblent présenter des risques de ce point de vue.

3.7. Le transport maritime permet de transporter des quantités énormes de marchandises avec un ratio favorable en matière d'émissions de CO_2 par tonne/kilomètre. Le secteur présente en outre une importante marge d'amélioration au niveau du développement de nouvelles technologies pour les moteurs, de l'utilisation de carburants plus propres et de réduction de la vitesse de navigation. En réduisant les périodes d'immobilisation dans les ports dues à des formalités administratives inutiles, on y multiplie les mouvements de navires, ce qui a des retombées positives en termes d'efficacité et de coûts, de même que pour la réalisation des objectifs de réduction des gaz à effet de serre et pour la mise en œuvre d'une mobilité sûre et durable ([3]). L'intérêt croîtra pour les transports dans le cadre de l'espace sans barrières si l'on favorise des modalités de transport respectueuses de l'environnement.

([3]) JO C 277 du 17.11.2009, p. 20-24 – Rapporteure: M[me] BREDIMA.

3.8. Le CESE a déjà exprimé son soutien au programme Marco polo II, qui vise à réduire l'engorgement des réseaux routiers, à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises et à renforcer le transport intermodal en transférant l'augmentation prévue du volume annuel de transport international de marchandises sur route vers le transport maritime à courte distance, le transport ferroviaire et le transport par voies navigables intérieures. Le plan d'action s'inscrit en complément d'une stratégie plus vaste incluant la réalisation du projet des autoroutes de la mer. L'entrée en fonction du système européen de positionnement par satellite (Galileo) simplifiera encore cette stratégie.

3.9. Les mesures de simplification administrative proposées suivent une pratique positive et désormais consolidée de l'Union consistant à vérifier la nécessité et l'efficacité de règles communautaires obsolètes ou à analyser les pratiques et les réglementations nationales à l'aune des principes du traité.

4. **Observations spécifiques Mesures à court terme**

4.1. *La directive*

4.1.1. La directive proposée n'est certainement pas la mesure la plus importante parmi celles qui relèvent du plan d'action. Elle porte abrogation de la directive 2002/6/CE en vigueur et permet de simplifier les procédures au moyen de trois innovations principales: l'utilisation du modèle européen existant plutôt que du modèle prévu par la Convention FAL de l'Organisation maritime internationale (OMI) du 9 avril 1965 telle que modifiée en juillet 2005, pour éviter les excès de procédures documentaires, le recours à la transmission par voie électronique, et la désignation d'une autorité unique à laquelle envoyer toutes les déclarations et documents demandés.

4.1.2. Le CESE exprime son avis favorable sur la proposition de directive qui, au moyen de mesures simples, permet de faciliter la tâche des capitaines de navires et des armateurs. Il recommande que la simplification menée n'ait aucun effet négatif sur les niveaux actuels des mesures de protection sanitaire et environnementale, en particulier pour ce qui est des règles relatives par exemple aux déchets d'exploitation des navires et aux résidus de cargaison.

4.2. Le CESE estime qu'il faut clarifier davantage les modalités d'établissement des lignes directrices visant à accélérer les contrôles documentaires pour les produits animaux et végétaux transportés entre des ports européens. La diffusion de pandémies comme la grippe aviaire et la grippe porcine alarme l'opinion publique du monde entier et nécessite des mesures de renforcement de la sécurité. La traçabilité des produits est essentielle pour circonscrire des foyers éventuels d'infection. C'est pourquoi il faut absolument garantir que les mesures proposées n'entraînent aucun affaiblissement des réglementations actuelles.

5. **Observations spécifiques. Mesures à moyen terme**

5.1. Une partie du trafic maritime est constituée de navires qui voyagent entre deux ou plusieurs ports de l'UE en faisant une ou plusieurs escales dans un pays tiers ou une zone franche. Le CESE juge nécessaire de simplifier les obligations administratives auxquelles ces navires sont soumis. Le développement des technologies aérospatiales de détection et de traçage et l'amélioration progressive des systèmes d'identification électronique des biens communautaires permettent d'obtenir des garanties quant à la sécurité de leur origine tout en réduisant sensiblement les délais et les coûts pour les armateurs.

5.2. Le renforcement des systèmes de transmission électronique des données (e-Maritime), qui s'intègrent parfaitement avec les systèmes prévus par le nouveau code des douanes communautaire qui aura recours à un système de douane électronique (e-Customs), prévu par la décision n° 70/2008/CE, fait partie des solutions attendues par le CESE afin d'améliorer la vie des citoyens et de réduire les charges bureaucratiques inutiles et dommageables.

5.3. Le guichet administratif unique est tout aussi attendu. On peut uniquement se demander pourquoi il n'a pas encore été mis en œuvre. Le CESE soutient fermement cette proposition et demande aux États membres d'adopter les mesures nécessaires dans les plus brefs délais.

5.4. Simplification des règles relatives au transport de marchandises dangereuses. Les règles actuelles imposent une multitude de formalités pour les marchandises dangereuses recourant à plusieurs types de transport et non à un seul. Le transport maritime fait de plus en plus souvent partie d'une chaîne multimodale. Or, il est pénalisé par rapport à d'autres solutions unimodales, telles le transport routier, ce qui décourage l'utilisation de navires. Le CESE est d'avis que tout en respectant rigoureusement les niveaux de sécurité spécifiques du transport maritime, certaines mesures pourraient être adoptées, notamment s'agissant des navires rouliers (*Roll-on/roll-off*), qui transportent des marchandises répondant déjà aux exigences de la directive sur le transport des marchandises dangereuses et à la Convention ADR sur le transport international du 30 septembre 1957.

6. **Observations spécifiques. Mesures à adopter ultérieurement au moyen de recommandations.**

6.1. **Coordination des inspections administratives**. Dans la même logique que celle du guichet unique, les autorités portuaires, douanières et de police devraient concerter et planifier des inspections conjointes, de préférence concomitantes ou en tout cas se succédant dans de très brefs délais. Une mesure de ce genre ferait gagner énormément de temps lors des opérations de déchargement, vu que dans certains États membres, celles-ci ne sont autorisées qu'une fois toutes les inspections menées à bien. Le CESE soutient vivement cette proposition.

6.2. **Mesures visant à faciliter les communications administratives**. Cette proposition porte sur un élément très épineux: le recours à une langue commune pour le transport maritime. La Commission suggère non sans discernement de recourir à une langue du voisinage ou à l'anglais. Surmontant la réserve diplomatique traditionnelle en la matière, elle met en exergue l'importance de ce choix à des fins pratiques. Cette proposition est raisonnable et proportionnée à son but. Le CESE estime en tout état de cause que, à l'instar du transport aérien, le transport maritime doit se doter d'une langue commune, pour des raisons non seulement économiques, mais aussi de sécurité. *Mayday* est le signal universel de détresse, et sur les canaux radiophoniques internationaux, c'est d'habitude l'anglais qui est utilisé. Dans un souci de compréhension, il pourrait être utile d'adopter des programmes électroniques de traduction capable de traduire en différentes langues les modèles et formulaires à remplir à chaque débarquement.

6.3. **Délivrance de certificats de dispense de pilotage (PEC)**. Le CESE demande qu'une réflexion approfondie soit menée sur cette proposition, car il ne la juge ni utile ni proportionnée. La profession de pilote portuaire demande un professionnalisme très élevé et est étroitement liée à une pratique quotidienne dans le port d'appartenance, dont le caractère navigable, comme chacun sait, peut changer brusquement en raison des courants, des marées, des conditions météorologiques et du trafic. Les gains de temps offerts par une telle mesure ne sont pas si élevés, et les coûts correspondent à de nécessaires mesures de sécurité. Le CESE invite la Commission à revoir la proposition et à convenir avec les organisations de pilotes des meilleurs moyens d'améliorer le service sans réduire la sécurité.

6.4. **Rationalisation des flux et des espaces**. Le CESE estime qu'il s'agit là d'une mesure qui favorise la concurrence entre les différentes autorités maritimes et portuaires. Les autorités portuaires devraient sérieusement tenir compte de la nécessité de ne pas défavoriser les navires de petite et moyenne taille. Un meilleur service attire plus de trafic; il va de soi que chaque autorité doit pouvoir décider de la planification des investissements nécessaires en vue de rendre son port plus efficient. En tout état de cause, il s'agit d'un conseil de bon aloi!

6.5. Enfin, le CESE estime que la proposition de la Commission doit être mise en œuvre plus rapidement. Il demande que les services qui devront s'occuper de la mise en œuvre du programme de navigation à courte distance soient renforcés en étant dotés du personnel nécessaire. On ne s'explique pas pourquoi ils sont aujourd'hui en sous-effectifs compte tenu de l'importance revêtue par le thème à l'examen.

Bruxelles, le 4 novembre 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI