

03.038

Message

concernant le Protocole additionnel n° 7 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin ainsi que la Convention internationale relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure

du 21 mai 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le projet d'un arrêté fédéral concernant l'acceptation du Protocole additionnel n° 7 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin ainsi que le projet d'un arrêté fédéral concernant la Convention internationale relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 mai 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Les liens économiques toujours plus étroits qui se tissent en Europe accroissent, pour la navigation intérieure aussi, la demande de prestations de transport. La diversité des normes juridiques nationales ou régionales entrave toutefois le transport transfrontière de marchandises. L'unification de ces normes revêt donc une importance capitale pour la navigation intérieure internationale. Les projets exposés dans le présent message sont essentiels pour la coopération technique et juridique entre les Etats européens en matière de navigation intérieure.

Le Protocole additionnel n° 7 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin, signé le 27 novembre 2002 à Strasbourg, donne à la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) la possibilité de reconnaître les certificats de bateaux et les patentes de bateliers délivrés par des Etats qui ne sont pas membres de la CCNR. Il faut toutefois que ces documents aient été établis en application de prescriptions et de procédures que la CCNR a reconnues équivalentes à ses propres règles. Le Protocole n'ouvre donc pas le marché des transports sur le Rhin.

La Convention relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI) a été signée le 22 juin 2001 à Budapest sous l'égide de la Commission centrale pour la navigation du Rhin, de la Commission du Danube et de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Sur le fond, les principales caractéristiques de la Convention sont les suivantes:

- La CMNI est applicable aux contrats de transport ayant pour objet le transport international de marchandises sur les voies navigables intérieures.*
- La liberté des partenaires contractuels doit être limitée le moins possible. Bien des dispositions contractuelles ne s'appliquent donc que si les parties n'en conviennent pas autrement.*
- S'agissant de l'élément principal de la CMNI, soit la responsabilité pour un dommage résultant d'une faute nautique (par ex. accident dû à une faute de navigation du pilote du bateau), la Convention entérine un compromis. Elle prévoit en principe la responsabilité de l'entrepreneur de navigation, mais donne la possibilité d'exclure la responsabilité par contrat.*

La forme du message commun a été choisie pour des raisons d'économie administrative et se justifie en raison du rapport concret qui existe entre les deux projets.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Introduction**

La flotte rhénane suisse comprend 49 navires de transport de marchandises (état: 19 fév. 2003). Leur capacité de transport moyenne est d'environ 2200 tonneaux, ce qui est nettement supérieur à celle des navires étrangers. La part de la Suisse à l'ensemble de la flotte rhénane est inférieure à 2 %. Près de 15 % du volume global du commerce extérieur de la Suisse sont transportés par le Rhin. 40 % environ des produits pétroliers sont acheminés en Suisse par la flotte rhénane.

Les règles de droit international qui régissent la navigation rhénane s'appuient sur la Convention révisée du 17 octobre 1868 pour la navigation du Rhin – appelée Acte de Mannheim (AM) – dans sa teneur du 20 novembre 1963¹. La Convention fixe, comme principes fondamentaux les plus importants, la liberté de navigation sur le Rhin (y compris l'interdiction de prélever des droits basés uniquement sur le fait de la navigation) et l'unité du régime de la navigation rhénane.

La Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), dont le siège est à Strasbourg, est chargée de veiller au respect des principes de la Convention de Mannheim et au développement du régime rhénan. Cette organisation internationale, la plus vieille d'Europe encore en activité, édicte également des prescriptions de police et des normes techniques en vue de garantir la sécurité de la navigation sur le Rhin. Ses pays membres sont aujourd'hui la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse, qui est donc le seul pays membre à ne pas faire partie aussi de l'Union européenne. La CCNR prenant ses décisions à l'unanimité des voix, la Suisse a dans cette enceinte les mêmes droits que les autres pays membres.

Le *Protocole additionnel n° 7 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin*, signé par tous les Etats membres le 27 novembre 2002 à Strasbourg, fournit à la CCNR la base juridique nécessaire pour reconnaître l'équivalence des certificats de bateaux et des patentes de bateliers délivrés par d'autres Etats.

La *Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure* (CMNI), signée le 22 juin 2001 par 16 Etats européens, dont tous les Etats riverains du Rhin et du Danube, règle le droit contractuel pour les transports internationaux par bateaux de navigation intérieure.

1.2 **Résultat de la consultation préliminaire**

Le Protocole additionnel n° 7 bénéficie de l'appui de la Direction de la navigation rhénane de Bâle ainsi que de l'Association suisse de navigation et d'économie portuaire.

¹ RS 0.747.224.101

En ce qui concerne la Convention *CMNI*, la Direction de la navigation rhénane de Bâle, l'Association suisse de navigation et d'économie portuaire, l'Association suisse d'assurances, l'Association suisse des transitaires et des entreprises de logistique ainsi que le «Swiss Shippers' Council» ont été consultés. Ils n'ont formulé aucune objection contre la ratification de cette convention.

Pour ce qui est de la limite de la responsabilité, les représentants des expéditeurs surtout soulignent que l'élément déterminant n'est pas le niveau de cette limite, mais bien sa transparence.

La Société suisse de propriétaires de dragues et chalands ne voit aucune nécessité de soumettre les transports nationaux à la *CMNI*.

2 Partie spéciale

2.1 Protocole additionnel n° 7 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin: reconnaissance de l'équivalence d'autres documents

2.1.1 Point de la situation

La liberté de naviguer sur le Rhin garantie depuis toujours à toutes les nations englobait tant le trafic d'échange (transports entre des ports situés sur le Rhin et des ports situés sur une autre voie navigable) que le cabotage (transports entre des ports du Rhin). Ainsi, tout professionnel, quelle que soit sa nationalité, avait le droit d'effectuer des transports dans le bassin du Rhin. Dans la perspective de l'ouverture du canal Main-Danube, la Convention de Mannheim a été modifiée le 17 octobre 1979 par le Protocole additionnel n° 2², qui réserve le cabotage aux seuls professionnels des Etats riverains du Rhin et de la Belgique. Les Etats contractants, dont la Suisse, craignaient une augmentation massive du trafic en provenance des Etats de l'ancien bloc de l'Est, riverains du Danube. Les compagnies maritimes de ces Etats auraient pu, en raison de coûts plus bas dans le domaine des salaires et des charges sociales, proposer des transports à des prix beaucoup plus avantageux et ainsi évincer les bateaux de Belgique, des Pays-Bas, de France, d'Allemagne et de Suisse du marché de la navigation rhénane. La Communauté économique européenne (CEE; aujourd'hui Union européenne, UE) a soutenu cette restriction. Dans le cadre du protocole de signature du Protocole additionnel n° 2, la CEE a reçu l'assurance que ses bateaux seraient traités de la même manière que les bateaux de la CCNR. La délégation suisse a pu, à l'époque, accepter ce Protocole additionnel car «la structure économique du marché de navigation intérieure des Etats bénéficiaires des dispositions est identique ou équivalente à celle des Etats contractants et qu'il ne pourra, pour cette raison, porter atteinte à l'économie existante du marché rhénan» (Déclaration de la Suisse à l'occasion de la signature du Protocole de signature n° 2)³.

² RS 0.747.224.101.2

³ RS 0.747.224.101.2

Les bateaux de l'UE peuvent donc continuer à effectuer des transports sur le Rhin, à condition d'obtenir un certificat de bateau délivré par l'autorité compétente d'un des Etats riverains. Cet examen technique des bateaux de l'UE par un Etat de la CCNR restait indispensable, car les prescriptions de la CCNR sont plus développées que celles de l'UE.

Plus le temps passe, plus la coexistence des prescriptions techniques de la CCNR et de l'UE qui ne sont pas coordonnées entrave l'intégration économique et technique de l'ensemble de la navigation intérieure européenne. La CCNR et l'UE s'efforcent actuellement d'harmoniser leurs prescriptions techniques afin que leurs niveaux soient équivalents. C'est toutefois à l'UE de s'adapter aux normes de la CCNR. Dès que ce processus sera achevé, il ne sera plus nécessaire de faire examiner les bateaux de l'UE à la fois par les autorités de leur pays et par les autorités d'un Etat riverain du Rhin. Un seul contrôle par une commission nationale de contrôle des bateaux de la CCNR sera suffisant.

Comme nous l'avons mentionné, les bateaux des Etats riverains du Danube peuvent naviguer sur le Rhin uniquement pour le trafic d'échange. Ils doivent alors se conformer, eux aussi, aux exigences techniques de la CCNR et posséder un certificat de la CCNR. Si les Etats riverains du Danube adaptaient aussi leurs prescriptions techniques à celles de la CCNR, il serait possible de reconnaître l'équivalence des certificats.

Par le présent Protocole additionnel, la CCNR se voit attribuer la base juridique nécessaire pour la reconnaissance de l'équivalence d'autres documents.

2.1.2 Contenu du Protocole additionnel n° 7

L'art. 1 du Protocole additionnel est de nature purement rédactionnelle. Si la Belgique est un Etat contractant de la CCNR, elle n'est pas un Etat riverain du Rhin auquel elle n'est liée que par le système de canal et par la Meuse. L'utilisation de la notion d'Etat contractant, qui remonte au premier Protocole additionnel du 25 octobre 1972, apporte une correction à l'art. 22 de la Convention.

L'art. 2 du Protocole additionnel, élément essentiel de la présente Convention, vise à compléter l'art. 23 AM. La CCNR obtient ainsi la possibilité de reconnaître les certificats de bateaux et les patentes de bateliers qui ont été délivrés par une autorité ne faisant pas partie du régime du Rhin. Il faut toutefois que cette autorité applique des prescriptions et des procédures que la CCNR a reconnu équivalentes à ses propres règles. Les modalités de cette reconnaissance ainsi que de son éventuel retrait seront définies dans des règlements d'application qui doivent encore être élaborés.

Le nouvel art. 23, al. 2, AM, tel qu'il est formulé, comprend la reconnaissance des certificats non seulement de l'UE, mais également de pays tiers.

2.1.3 Portée du Protocole additionnel n° 7

Le Protocole additionnel va renforcer la coordination avec l'UE dans le domaine technique. Du fait qu'il incite les Etats tiers à reprendre les standards de la CCNR, il est également susceptible d'établir une coopération technique à l'échelle européenne sous la direction de la CCNR. Le régime économique en vigueur sur le Rhin ne subit toutefois aucune modification. Le Protocole additionnel n° 7 n'accorde pas le droit de cabotage aux bateaux des Etats tiers.

2.1.4 Effets sur le droit national

Le Protocole additionnel n° 7 n'a aucun effet sur le droit national et ne nécessite aucune disposition d'exécution ou d'application.

2.2 Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure

2.2.1 Point de la situation

La navigation intérieure ressent, elle aussi, les effets de l'augmentation du tonnage transporté en Europe et de l'interdépendance toujours plus étroite des économies. Grâce à l'ouverture, en 1992, du Canal Main-Danube, les deux grands fleuves européens que sont le Rhin et le Danube ainsi que la Mer du Nord et la Mer Noire sont aujourd'hui directement reliés. La navigation intérieure permet ainsi de transporter des marchandises à partir et vers les Etats d'Europe centrale et orientale. Les règles juridiques en matière de contrat et de responsabilité qui régissent ces transports diffèrent d'un Etat à l'autre tant dans les pays riverains du Rhin que dans ceux qui bordent le Danube. Les normes nationales de navigation intérieure en vigueur varient selon la situation géographique et les données économiques. Alors que certains Etats prennent pour base le droit général des transports terrestres, d'autres s'appuient sur le droit de la navigation maritime, surtout lorsqu'il s'agit de nations de marins ou lorsque les bateaux de mer et les bateaux de navigation intérieure naviguent côte à côte sur les secteurs nationaux des grands fleuves.

La Suisse fait partie des nations qui se basent sur le droit de la navigation maritime. Selon les art. 125 à 127 de la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse⁴, les dispositions du droit de la mer relatives au contrat de transport maritime et aux documents de transport, en particulier le connaissement visé aux art. 101 à 107 LNM, sont également applicables à la navigation sur le Rhin jusqu'à Bâle et Rheinfelden.

Les différences juridiques entre nations entravent de plus en plus le développement du système international de transport par bateaux. Une uniformisation s'impose. La CCNR entend être le moteur des efforts d'uniformisation en Europe. C'est sur son initiative déjà qu'a vu le jour la Convention de Strasbourg du 4 novembre 1988⁵ sur

⁴ LNM; RS 747.30

⁵ CLNI; RS 0.747.206; Message; FF 1995 IV 257.

la limitation de la responsabilité en navigation intérieure. Les Etats riverains du Danube et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) ont été dès le début intégrés aux travaux d'élaboration de la Convention relative au contrat de transport CMNI, ce qui n'avait pas été le cas pour la CLNI.

2.2.2 Commentaire de la Convention

2.2.2.1 Caractéristiques principales

La Convention comprend 38 articles et s'applique aux contrats de transport ayant pour objet le transport international de marchandises sur les voies d'eaux intérieures. Il faut au moins que le port de chargement ou le port de déchargement soit situé dans un pays où la Convention a force obligatoire.

La convention détermine son champ d'application. Elle est directement applicable dans les conditions qu'elle précise. Le droit national applicable selon les normes du droit international privé intervient uniquement lorsque la convention ne règle pas une question précise relative au transport. Il convient de relever que, sur le plan matériel, la convention ne diffère que très peu du droit suisse.

Quant à son contenu, la Convention est très libérale. Elle a pour principe fondamental de limiter le moins possible la liberté des parties au contrat. Bien des dispositions ne s'appliquent que si les parties contractantes n'en ont pas convenu autrement.

2.2.2.2 Dispositions générales

Les art. 1 et 2 du chap. 1 comprennent les définitions et la description du champ d'application. Le contrat de remorquage et de poussage est expressément exclu du champ d'application. Il en est de même des bagages et des véhicules des passagers. La Convention ne s'applique donc pas aux ferry-boats ni aux car-ferries. Tout comme la Convention du 9 mai 1980 relative aux transports internationaux ferroviaires⁶ et la Convention du 19 mai 1956 relative au contrat de transport international de marchandises par route⁷, la Convention CMNI doit s'appliquer uniquement au trafic transfrontière. Comme les transports fleuve/mer par bateaux à moteur côtiers ne cessent de gagner en importance, l'art. 2, al. 2, prévoit une claire délimitation entre l'application du droit maritime et celle du droit de la navigation intérieure.

⁶ COTIF; RS 0.742.403.1

⁷ CMR; RS 0.741.611

2.2.2.3 Droits et obligations des parties contractantes

Le chap. 2 définit les obligations essentielles des parties à un contrat de transport. Il précise en particulier les obligations du transporteur en ce qui concerne le bateau (art. 3) et la réglementation fondamentale de la responsabilité pour les intermédiaires (art. 4), telle qu'elle est prévue dans le droit du transport aérien et par route ainsi que dans l'art. 449 CO⁸. Dans la navigation, la sécurité prime la vitesse; aussi n'y a-t-il de délai de livraison précis que lorsque ce délai a été convenu dans le contrat (art. 5), ce qui se fait en pratique lorsqu'il faut assurer la correspondance avec un navire. Les indications que l'expéditeur est tenu de fournir comprennent, en plus de celles énoncées à l'art. 441 CO, les éléments usuels dans la navigation (art. 6). Des indications particulières sont requises pour les marchandises dangereuses et polluantes (art. 7 à 9). Le contrat de transport étant conçu comme contrat en faveur de tiers, l'art. 10 fait intervenir le destinataire lors de la livraison de la marchandise, comme le font les art. 451 CO et 110 LNM⁹.

2.2.2.4 Documents de transport et droit de disposer

Le chap. 3 traite des documents de transport, soit des lettres de voiture, documents les plus utilisés, et des connaissements, titres de valeur repris du droit maritime (art. 11 à 13). Les prescriptions ne dérogent pas à celles du droit suisse en matière de navigation sur le Rhin (art. 112 à 116 LNM en relation avec l'art. 127 LNM). Il s'est révélé nécessaire d'uniformiser les règles, car la notion de connaissement est étrangère à la législation de certains Etats, surtout à celle des Etats qui n'ont pas d'accès direct à la mer.

Le chap. 4 règle le droit de disposer des marchandises de manière analogue à l'art. 443 CO. La CMR et la COTIF ont servi de modèle pour ces dispositions. Il est tenu compte de la particularité du connaissement au sens de l'art. 925 CC¹⁰.

2.2.2.5 Responsabilité du transporteur

Le chap. 5, qui règle la responsabilité du transporteur pour perte et avarie de la marchandise ou pour dépassement du délai de livraison convenu, constitue la pièce maîtresse de la convention. Le principe de la responsabilité formulé à l'art. 16 correspond à celui ancré à l'art. 447 CO. Il s'agit, selon le Tribunal fédéral¹¹, d'une «responsabilité causale atténuée par la possibilité d'être déchargé du fardeau de la preuve», le critère étant un «transporteur diligent». La responsabilité du transporteur pour ses auxiliaires est régie par une disposition particulière (art. 17) qui correspond en substance à l'art. 101 CO. Il a toutefois fallu prévoir une exception pour les pilotes désignés par une autorité et ne pouvant être choisis librement, car ce cas n'est pas envisagé sur le Rhin dans les conventions concernant la navigation sur le Rhin.

⁸ RS 220

⁹ RS 747.30

¹⁰ RS 210

¹¹ ATF 94 II 349

A son art. 18, la CMNI prévoit des exonérations particulières de responsabilité pour autant que la victime n'apporte pas la preuve du contraire. Les let. a, d, e, f et h, de l'al. 1 correspondent aux dispositions des conventions CMR et COTIF, mais aussi à l'art. 447 CO. Les motifs relevant typiquement de la navigation sont énoncés aux let. c et g. On les retrouve aussi dans le droit suisse de la navigation sur le Rhin (art. 104, al. 2, let. c, LNM en relation avec l'art. 127 LNM et avec l'art. 17, al. 4, let. a, CMR).

L'art. 32 CMNI permet une autre exonération de la responsabilité dans la mesure où le droit national prévoit que la faute nautique libère le transporteur de sa responsabilité¹².

En ce qui concerne le calcul de l'indemnité (art. 19), la norme correspond à l'art. 447 CO.

Les limites de responsabilité par unité de chargement ou par kilogramme de poids brut sont conformes aux règles du droit maritime (art. 20). Cette adéquation se justifie puisque les navires de mer et les bateaux de la navigation intérieure sont en concurrence sur les grands fleuves. Le droit suisse de la navigation sur le Rhin connaît les mêmes limites; elles sont fixées à l'art. 105, al. 2, LNM et à l'art. 44 de l'ordonnance sur la navigation maritime. Il prévoit toutefois, par kilogramme, un droit de tirage spécial (DTS) défini par le Fonds monétaire international et non deux DTS¹³. La CMNI relève la limite à 2 DTS (= environ 4.50 Fr.). A cet égard, il faut relever que les marchandises en vrac transportées essentiellement ou exclusivement par voies navigables intérieures ont une valeur inférieure, de sorte que la limite de 2 DTS est suffisante. De plus, les parties ont la possibilité de convenir, dans le contrat de transport, d'une valeur de remplacement supérieure (art. 20, al. 4). Les particularités du calcul des limites (art. 20, al. 2 et 5) sont identiques à celles prévues à l'art. 115 LNM en relation avec l'art. 127 LNM. En cas de «wilful misconduct», le transporteur ne peut se prévaloir des limites de responsabilité (art. 21), comme le prévoient les art. 103, al. 3, et 105 LNM.

Près d'un tiers des transports par conteneurs se font à vide. Comme ces conteneurs pèsent à eux seuls 2000 à 3000 kg chacun selon la grandeur, mais que leur valeur d'acquisition à neuf, sans tenir compte d'un amortissement, est basse, la limite de responsabilité à hauteur de 2 DTS par kg ne serait pas adaptée. D'où la limite de 1500 DTS qui a été retenue. Si le conteneur contient des colis ou des unités de chargement non spécifiés, la limite globale doit être de 26 500 DTS, ce qui correspond largement aux usages en vigueur dans les milieux de l'expédition. Les limites de responsabilité permettent au transporteur d'évaluer son risque. Pour autant qu'aucune déclaration de valeur plus élevée n'a été faite, il peut partir de l'idée que les marchandises qu'il a été chargé de transporter n'ont pas une valeur supérieure aux limites prévues.

¹² Voir ch. 2.2.2.7

¹³ L'art. 44, al. 3, de l'ordonnance sur la navigation maritime (ONM; RS 747.301) doit dès lors être abrogé; voir ch. 2.2.3.

2.2.2.6 Délais de réclamation

Le chap. 6 uniformise les conditions régissant les réclamations et la prescription. L'acceptation sans réserve des marchandises n'entraîne pas, comme le prévoit l'art. 452 CO, l'extinction de toute action. Elle constitue simplement une présomption réfutable qu'il n'y a pas eu dommage. Les dommages non apparents peuvent, selon l'art. 452, al. 3, CO, être constatés dans les huit jours qui suivent la livraison. Le droit de la navigation sur le Rhin prévoit, quant à lui, un délai de 3 jours (art. 111, al. 3, LNM en relation avec l'art. 125, al. 1, LNM), sous réserve de dispositions légales particulières relevant du droit maritime. On s'est dès lors mis d'accord sur un délai de 7 jours, tel qu'il est fixé à l'art. 30 CMR ou à l'art. 36 de l'ordonnance du 5 novembre 1986 sur le transport public¹⁴. Le délai de prescription d'une année (art. 24) correspond à celui prévu aux art. 454 CO et 87 LNM.

2.2.2.7 Limites de la liberté contractuelle

La question la plus délicate qui s'est posée au chap. 7 lors de l'élaboration de cette convention a été de savoir si et dans quelle mesure il fallait établir des prescriptions contraignantes ou laisser une marge de manoeuvre au droit dispositif (art. 25). Sur le plan politique, il faut relever qu'une économie de marché libre implique une liberté contractuelle aussi grande que possible qui peut se développer dans les limites générales fixées par les art. 20, 100 et 101, al. 2, CO. La restriction apportée par l'art. 101, al. 3, CO ne peut de toute façon pas être appliquée dans le domaine de la navigation sur le Rhin, qui n'admet aucune réserve de concession¹⁵. En outre, le législateur devrait prévoir des prescriptions contraignantes uniquement en vue de protéger la partie contractante qui est économiquement la plus faible (comme, par ex., les consommateurs ou les usagers d'un moyen de transport public). Or, dans la navigation intérieure, le mandant et expéditeur est toujours la partie contractante économiquement la plus forte, qui a tout loisir de protéger ses intérêts en fixant en conséquence les conditions du contrat. Les experts qui privilégient le droit continental souhaitaient une application plutôt restrictive du principe de la liberté contractuelle sur le modèle du droit ferroviaire. En revanche, les représentants de l'école maritime voulaient laisser une large place à la liberté contractuelle, conception partagée par la Suisse. En effet, le droit suisse actuel en matière de navigation sur le Rhin défend la liberté contractuelle pour les transports par navigation intérieure au moyen d'une lettre de voiture conformément à l'art. 117 LNM en relation avec l'art. 127 LNM.

L'art. 25 de la Convention prévoit, comme principe, que les règles régissant la responsabilité sont impératives. Il permet cependant, selon l'al. 2, des accords contractuels dans les limites du «wilful misconduct» dans les cas suivants:

Comme première possibilité d'exonération contractuelle de la responsabilité, la let. a de l'al. 2 prévoit la faute nautique de l'équipage du bateau. Tant le droit maritime traditionnel appliqué aux Pays-Bas et en Belgique que le droit suisse en matière de navigation sur le Rhin (art. 104, al. 1, LNM en liaison avec l'art. 127 LNM) pré-

¹⁴ RS 742.401

¹⁵ Voir ATF 94 I 664

voient l'exonération de la responsabilité en cas de faute nautique de l'équipage. La CMNI, en revanche, refuse l'exonération automatique, se contentant de donner aux parties la possibilité d'en convenir dans le contrat de transport dans les limites de son art. 3, al. 3. Il faut relever, dans ce contexte, qu'aujourd'hui déjà les compagnies de navigation sur le Rhin renoncent en partie à fixer une clause contractuelle concernant la responsabilité nautique dans leurs conditions générales de transport.

Dans le sens d'un compromis, l'art. 32 de la Convention accorde aux Etats la possibilité de prévoir, dans le droit national, l'exonération de la responsabilité en cas de faute nautique pour les transports effectués entre deux ports situés sur leur territoire national. Finalement, il a été tenu compte de la nécessité d'harmoniser les dispositions avec le droit maritime en vigueur pour empêcher de fausser, par une inégalité de traitement, le jeu de la concurrence entre bateaux à moteurs côtiers et bateaux de la navigation intérieure. Si les Pays-Bas et la Belgique déclaraient la non-responsabilité conformément à l'art. 32 de la Convention, la Suisse devrait envisager la possibilité d'en faire de même en vue d'uniformiser les règles de droit. En pareil cas, il y aurait unité de vue quant à la responsabilité en cas de faute nautique dans le trafic international entre les Pays-Bas, la Belgique et la Suisse.

La deuxième possibilité d'exonération contractuelle concerne, selon la let. b de l'al. 2, les préjudices causés par le feu ou une explosion à bord d'un bateau sans qu'il y ait faute de l'équipage ou défectuosité du bateau. Cette exonération est également admise dans le droit maritime et dans le droit suisse en matière de navigation sur le Rhin (art. 117 LNM).

Comme troisième possibilité d'exonération contractuelle, la let. c de l'al. 2 prévoit que le transporteur ne répond pas des préjudices causés par des défectuosités du bateau qui n'ont pu être décelées en dépit de la diligence due. Le droit maritime et le droit suisse en matière de navigation sur le Rhin connaissent également ce motif de non-responsabilité (art. 103, al. 2, let. i, LNM en liaison avec l'art. 127 LNM). Il convient de relever, dans ce contexte, qu'avant chaque départ un poids lourd ou un wagon de train peut être inspecté et contrôlé de manière rigoureuse, même d'en dessous, alors qu'un bateau de la navigation intérieure ne peut, à chaque fois, être sorti de l'eau au chantier naval pour vérifier si, par exemple, la coque ne présente pas de fissure.

L'art. 16, al. 2, de la Convention règle la question du droit régissant la responsabilité pendant la période avant le chargement et après le déchargement des marchandises. Il s'applique donc aussi dans les cas où le transporteur prend en charge les marchandises à terre avant de les transporter et, après l'arrivée du bateau, les livre plus tard à terre, se chargeant ainsi d'effectuer aussi bien le transbordement, que le stockage et la réexpédition des marchandises. La responsabilité est alors régie par le droit national applicable au contrat de transport selon l'accord des parties.

Dans le droit suisse en matière de navigation maritime et rhénane, le transporteur répond des dommages depuis la prise en charge jusqu'à la délivrance de la cargaison (art. 103 en liaison avec l'art. 108, al. 2, LNM). Dans l'esprit de la liberté contractuelle, l'art. 117, al. 2, LNM donne aux parties la possibilité d'exclure la responsabilité pour la surveillance et de convenir de règles de responsabilité adéquates en fonction des circonstances et des possibilités techniques offertes par le port. Il faut, dans ce contexte, tenir compte du fait que certains ports disposent de leurs propres installations de transbordement (grues, installations de transport, etc.) et que les

transporteurs sont tenus de les utiliser sans pour autant avoir une quelconque influence sur leurs qualités ni pouvoir sérieusement recourir contre les entreprises portuaires publiques. Les lois nationales concernant les contrats d'ouvrage, les contrats de stockage ainsi que l'expédition sont en règle générale du droit dispositif, comme c'est d'ailleurs le cas en Suisse. Le transporteur qui se charge non seulement de la navigation, mais aussi du transbordement, du stockage (généralement des céréales entreposées au port dans ses silos) ou de la réexpédition des marchandises par train ou par camion ne devrait pas être lésé par rapport à celui qui en confie le soin à une entreprise tiers. Les grandes compagnies de navigation qui disposent de leurs propres installations de transbordement et de stockage ne devraient pas être contraintes de déléguer ces activités à une société particulière (une S.à r.l. par exemple) uniquement pour les soustraire à la responsabilité du transporteur.

S'agissant de la mise à disposition des marchandises au destinataire, l'art. 10, al. 2, se réfère au contrat de transport ainsi qu'aux usages du commerce et considère également comme livraison la remise imposée à une autorité ou à un tiers. Il est impossible de procéder autrement, car les chargements de carburants liquides ou inflammables et de céréales, qui pèsent souvent des milliers de tonnes, ne peuvent être remis au destinataire comme les chargements de 20 à 30 tonnes transportés par wagon de chemin de fer ou par camion. Les entreprises de transport et de logistique concluent généralement des contrats dits mixtes: alors que l'obligation principale, le transport par voie navigable, tombe sous le coup de la convention, les autres tâches supplémentaires relèvent du droit dispositif du contrat d'ouvrage ou du contrat de stockage. Dans ce sens, l'art. 16, al. 2, de la Convention dispose que, pour la période avant le chargement et après le déchargement des marchandises, la responsabilité est régie par le droit qui est applicable au contrat de transport, droit que les parties peuvent choisir.

2.2.2.8 Dispositions supplétives

Les dispositions du chap. 8 relatives aux avaries communes (art. 26), à la limitation globale de la responsabilité (art. 27, al. 2) et à la réglementation spéciale pour les dommages nucléaires (art. 27, al. 1) ainsi que la définition et le calcul des droits de tirage spéciaux (art. 28) font partie des clauses standard des conventions portant sur le droit des transports. Elles ne requièrent aucune motivation ou justification spéciales.

La Convention ne règle et ne peut régler tous les détails d'un contrat de transport. L'art. 29 prévoit dès lors une règle de droit international privé qui correspond à la Convention de la CEE sur la loi applicable aux obligations contractuelles signée à Rome en 1980, ainsi qu'aux art. 116 et 177 de la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé¹⁶.

¹⁶ LDIP; RS 291

2.2.2.9

Déclarations et réserves

Selon l'art. 30, les *transports internationaux de marchandises* dont le trajet n'emprunte pas des voies navigables soumises à un régime de navigation international peuvent, par une déclaration, être exclus du champ d'application locale de cette convention. Cela signifie que les transports qui ne s'effectuent pas par le secteur international du Rhin jusqu'au Mittlere Rheinbrücke de Bâle ne sont pas soumis à la Convention.

On ignore encore l'attitude que vont adopter les Etats voisins, en particulier sur la question de la navigation marchande sur le lac de Constance, le lac Léman et les lacs de l'Italie du Nord. Il convient donc de faire une telle déclaration lors de la ratification. Si les Etats voisins devaient soumettre à la convention la navigation marchande sur les eaux limitrophes communes, la Suisse pourrait toujours examiner la possibilité de franchir également ce pas. Cette déclaration peut, selon l'art. 30, al. 4, être retirée en tout temps. Pour éviter que les Chambres fédérales doivent être consultées une nouvelle fois sur cette question dans un proche avenir, nous proposons d'autoriser le Conseil fédéral à étendre le cas échéant la convention CMNI à ces domaines ou à retirer la déclaration.

Selon les art. 125 à 127 LNM, les règles de droit maritime sur le contrat de transport maritime et sur les documents de transport déclarées applicables sont également valables pour la navigation sur le Rhin jusqu'à Rheinfelden. En vue d'uniformiser le droit des transports sur le Rhin, il paraît judicieux que la Convention, en vertu de l'art. 31, let. a, s'applique aussi aux transports purement nationaux sur le secteur du fleuve allant de Bâle à Rheinfelden.

L'application de la Convention devrait toutefois être exclue pour les eaux continentales purement nationales. Des enquêtes ont révélé qu'à l'heure actuelle les transports de marchandises sont uniquement des transports pour compte propre. Ils ne sont donc pas effectués sur la base d'un contrat de transport à titre onéreux. Les règles du Code des obligations sont donc suffisantes. Le transport de personnes, y compris le transport de bagages et de véhicules ne tombe de toute façon pas sous le coup de la convention.

Comme nous l'avons déjà mentionné¹⁷, il est possible de renoncer pour l'instant à une déclaration selon l'art. 32. Il faut toutefois suivre de près la situation car il est possible que les Pays-Bas et la Belgique ancrent dans leurs lois le principe de l'exonération de la responsabilité en cas de faute nautique. Nous proposons dès lors de donner au Conseil fédéral le droit de déclarer le cas échéant l'exonération de la responsabilité en cas de faute nautique pour les transports entre deux ports situés sur notre territoire national.

La Suisse devrait donc, à l'occasion de la ratification de la Convention, remettre les déclarations suivantes:

Déclaration selon l'art. 30, al. 1: La Suisse n'applique pas la Convention à ses voies navigables nationales, eaux frontalières y comprises à l'exception du Rhin, de la frontière suisse à Rheinfelden.

Déclaration selon l'art. 31: La Suisse applique également la Convention aux transports de marchandises sur le Rhin entre la frontière suisse et Rheinfelden.

¹⁷ Voir ch. 2.2.2.7.

2.2.2.10 Dispositions finales

Les formalités pour la signature, la ratification ou l'adhésion prévues à l'art. 33 sont conformes au droit moderne des traités internationaux. Il convient de relever que les pays européens ayant des voies navigables intérieures ne sont pas les seuls à pouvoir être parties contractantes. Tous les Etats peuvent l'être. La Convention entre en vigueur dès que cinq Etats l'ont ratifiée (art. 34). La dénonciation à l'expiration du délai d'un an, telle qu'elle est prévue à l'art. 35, correspond aussi au standard habituel.

Pour modifier les montants des limites et l'unité de compte, l'art. 37 prévoit une procédure simplifiée comme le font les autres conventions, comme p. ex. la CLNI: chaque Etat a expressément le droit de rejeter une modification même si celle-ci a été adoptée à la majorité.

Selon l'art. 38, le gouvernement de la République de Hongrie est dépositaire de la Convention. Il convoque la Conférence en vue de réviser la Convention lorsque un tiers au moins des Etats parties en font la demande.

2.2.3 Répercussions sur le droit national

L'art. 20 CMNI fixe à 2 DTS la limite de responsabilité par unité de chargement, cette limite atteignant ainsi le niveau en vigueur dans le domaine des transports maritimes (art. 44, al. 1, let. b, ONM). L'exception prévue pour la navigation sur le Rhin à l'art. 44, al. 3, ONM sera donc sans objet dès l'entrée en vigueur de la Convention et pourra alors être abrogée.

3 Conséquences pour les finances et le personnel

L'acceptation des deux Conventions n'entraîne pour la Confédération aucune charge supplémentaire au niveau des finances ou du personnel.

4 Programme de la législature

Le message relatif au *Protocole additionnel N° 7* n'est pas mentionné dans le rapport sur le Programme de la législature 1999–2003. C'est en 2002 seulement que la CCNR a décidé de compléter l'Acte de Mannheim.

Le message concernant la *Convention CMNI* ne figure pas non plus dans le Programme de la législature. Lorsque ce programme a été établi, il n'était pas possible d'estimer à quel moment aboutiraient les négociations entre la CCNR, la Commission du Danube et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

5

Rapports avec le droit européen

Tant le Protocole additionnel n° 7 que la Convention CMNI contribuent à mettre en place une politique européenne commune en matière de transports dans le sens de l'art. 74 du Traité sur la création des communautés européenne de 1957. Ils encouragent le développement de la libre circulation sur les voies navigables intérieures. L'ouverture des marchés et la libéralisation des transports routiers et ferroviaires étaient également un des objectifs de l'Accord conclu le 21 juin 1999 entre la CEE et la Suisse sur le transport des personnes et des marchandises par rail et par route.

6

Bases juridiques

Selon l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.), les affaires étrangères, parmi lesquelles figurent la conclusion de traités avec l'étranger, relèvent de la compétence de la Confédération. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver les traités internationaux.

Protocole additionnel n° 7: le Protocole additionnel n° 7 soumis au Parlement pour approbation est d'une durée indéterminée et ne peut être dénoncé. Il remplit ainsi les conditions de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1, Cst. L'arrêté fédéral sur l'approbation du Protocole additionnel n° 7 est dès lors sujet au référendum.

Convention CMNI: La Convention a pour objectif une unification multilatérale du droit. L'arrêté fédéral sur l'approbation de la Convention est donc, en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., également sujet au référendum.