



Inspection générale des
Affaires maritimes

Conseil général de l'environnement et du
développement durable

N° 006675-01

SECURITE DE LA NAVIGATION DES NAVIRES FLUVIO-MARITIMES sur le Rhône et la Saône

RAPPORT

établi par

Bruno BARADUC
Inspecteur général des affaires maritimes

Jean-Pierre MANNIC
Administrateur général des affaires
maritimes,
directeur du bureau d'enquêtes sur les
événements de mer

Marie-Françoise SIMON-ROVETTO
Inspectrice générale de l'administration du
développement durable

Jean-Yves CHAUVIERE
Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

Marc d'AUBREBY
Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

Décembre 2011

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	1
1 - LA MISSION.....	3
1.1 Les objectifs de la mission.....	3
1.2 La composition.....	3
1.3 Le déroulement	3
2 - LE TRAFIC FLUVIO-MARITIME.....	5
2.1 Un trafic en progression qui offre de bonnes perspectives.....	5
2.2 Les contraintes d'infrastructure.....	5
2.2.1 De l'embouchure du Rhône à Arles.....	6
2.2.2 D'Arles à Lyon.....	6
2.2.3 De Lyon à Chalon et Pagny-sur-Saône.....	6
2.3 Les navires fluvio-maritimes.....	6
3 LES RISQUES DE LA NAVIGATION FLUVIO-MARITIME.....	7
3.1 Les accidents et incidents impliquant les navires fluvio-maritimes.....	7
3.2 La puissance.....	9
3.3 La manœuvrabilité.....	9
3.4 En conclusion.....	10
4 L'ORGANISATION DES CONTRÔLES.....	11
4.1 Des idées préconçues, à relativiser.....	11
4.2 Le contrôle de sécurité des navires fluvio-maritimes : une réalité.....	11
4.3 Une carence inacceptable des autres contrôles.....	12
4.3.1 Le contrôle de police générale.....	12
4.3.2 Le contrôle de la navigation.....	12
4.3.3 Le contrôle de la sûreté.....	12
5 UN CADRE JURIDIQUE INDÉCIS.....	13
5.1 La "zone fluvio-maritime" : les ambiguïtés des critères physico-administratifs.....	13
5.1.1 Une zone d'estuaire.....	13
5.1.2 La prééminence historique du déterminant maritime.....	14
5.1.3 Un placage de deux "systèmes" modaux.....	16
5.2 Transport et navire « fluvio-maritimes » : un cadre juridique qui reste à construire.....	20
5.2.1 La législation n'a pas suivi la réalité des pratiques.....	20
5.2.2 Acquis et faiblesses de la législation actuelle.....	20
6 LES VOIES D'AMÉLIORATION.....	27
6.1 Prévoir un cadre juridique explicite et spécifique pour régir l'activité fluvio-maritime... ..	27
6.1.1 Premier principe : l'indispensable identification des eaux supportant la navigation.....	27
6.1.2 Deuxième principe : la « sanctuarisation » du statut du navire.....	28
6.1.3 Troisième principe : autoriser la préférence maritime du contrat de transport par navire sur les eaux intérieures.....	29
6.1.4 Quatrième principe : affirmer la mise en œuvre du régime de sécurité de la navigation intérieure.....	30
6.1.5 Cinquième principe : fixer le cadre d'exercice professionnel de l'activité d'assistance à la conduite du navire.....	30
6.2 Un encadrement légal de la fonction d'assistance à la conduite.....	31
6.2.1 La notion d'assistance de conduite.....	31
6.2.2 Une formation professionnelle à ajuster.....	33

6.2.3 Une aptitude physique mieux garantie.....	35
6.2.4 Une durée maximale de conduite limitée.....	35
6.2.5 Un régime de responsabilité civile à sécuriser.....	36
6.3 Des règles techniques complémentaires.....	37
6.4 Une stratégie globale de contrôle.....	38
6.4.1 Affirmer et compléter le rôle des services chargés de la police de la navigation.....	38
6.4.2 Préciser le rôle des Centres de sécurité des navires.....	38
6.4.3 Organiser la coordination inter-services et la circulation de l'information.....	39
6.4.4 Aménager un contrôle de sureté.....	39
6.4.5 Mobiliser l'inspection du travail sur les conditions d'exercice de la fonction de conducteur-assistant.....	40
7 ANNEXES.....	41
ANNEXE 1 - LETTRE DE MISSION.....	43
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	45
ANNEXE 3 - TRAFICS.....	47
ANNEXE 4 - GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	49

RÉSUMÉ

Par courrier en date du 30 mars 2009, le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer s'est inquiété d'un certain nombre d'incidents sur le Rhône ayant mis en cause des navires fluvio-maritimes et a demandé qu'une mission commune au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des Affaires maritimes effectue une analyse des règles applicables afin de faire toutes propositions utiles pour améliorer les cadres juridique et technique permettant de mieux sécuriser cette navigation.

Le trafic fluvio-maritime assure une part notable du trafic du bassin Rhône-Saône, oscillant suivant les années autour de 20% de l'ensemble. Mais c'est sur le Rhône, compte tenu des fortes variations de débits et de courants, que les caractéristiques des navires fluvio-maritimes les rendent plus sensibles aux accidents, notamment dans les passages réputés difficiles, ou en période de fort débit.

Après avoir analysé les imprécisions du droit applicable à une activité qui relève à la fois du domaine maritime et du domaine fluvial suivant des lignes de partage incertaines et qui est régie par des règles marquées par l'ambiguïté, qu'il s'agisse du statut du navire et des conditions de conduite dans les eaux intérieures ou de la compétence des services de contrôle, la mission préconise quatre voies d'amélioration.

La première vise, au delà d'une clarification du droit existant, à construire un véritable cadre juridique adapté à ce type d'exploitation hybride, qui reposerait sur les principes d'une « sanctuarisation » du statut du navire dans les eaux intérieures à partir des droits réels spécifiquement attachés à ce dernier par le droit international et national, à autoriser la « préférence maritime » du contrat de transport de marchandises, et à réaffirmer les responsabilités du capitaine pour la navigation en rivière.

La deuxième est d'ordre technique. Alors que le code des transports consacre désormais l'opposabilité des prescriptions relatives à la sécurité de la navigation fluviale aux navires circulant sur les eaux intérieures, il convient de préciser la doctrine applicable car il est avéré que l'aptitude des navires à affronter le risque de mer ne les prédispose pas complètement aux contraintes de la navigation fluviale, spécialement sur le Rhône, qu'il s'agisse de puissance ou de manœuvrabilité. Il est ainsi proposé d'encadrer l'autorisation de naviguer en fonction de la puissance du navire et du débit du Rhône.

La troisième voie d'amélioration tire les conséquences des incertitudes juridiques entachant le recours à un conducteur fluvial pour les navires quand le capitaine n'est pas titulaire de la qualification européenne de « conducteur de bateau de commerce », nécessaire pour naviguer sur les eaux intérieures, et des constats d'accidentologie liée aux pratiques en cours. Elle prévoit d'encadrer l'exercice professionnel de la fonction de « conducteur-assistant » de manière à sécuriser à la fois les conditions de navigation et le régime contractuel de ces conducteurs.

Dans cette perspective, la mission recommande d'engager une consultation auprès de la Commission, dans le cadre prévu par la directive 96/50/CE concernant l'harmonisation des conditions d'obtention des certificats nationaux de conduite de bateaux de navigation intérieure, aux fins de permettre la création d'une « attestation spéciale d'assistant à la conduite du navire sur le Rhône » qui sanctionnerait une connaissance des caractéristiques

des navires fluvio-maritimes et des conditions de navigation sur le Rhône ainsi que la capacité du conducteur-assistant à dialoguer tant avec les personnels des services chargés de la navigation qu'avec le capitaine et son équipage grâce à une pratique suffisante de l'anglais maritime.

Une identification précise du service attendu à bord par le conducteur-assistant dans le cadre de dispositions contractuelles expresses permettrait par ailleurs d'établir un partage des responsabilités entre le conducteur-assistant et le capitaine qui ne saurait abandonner ses prérogatives ; ce contrat préciserait les durées de conduite, favoriserait une meilleure prise en compte les conditions de vie qui lui sont faites à bord. Le dispositif étayerait la capacité du conducteur-assistant à se prévaloir, en qualité de préposé du transporteur, de la protection contre la mise en jeu de sa responsabilité civile.

Enfin la mission préconise qu'une convention entre les différents services participant au contrôle de la sécurité maritime et de la sécurité fluviale précise leurs rôles, leurs compétences juridiques d'intervention et les modalités de coopération et échanges d'information entre eux.

1 - LA MISSION

1.1 Les objectifs de la mission

Par courrier en date du 30 mars 2009, le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a rappelé que le développement du transport par voie d'eau doit être soutenu dans le cadre des objectifs fixés par le « Grenelle de l'environnement », mais s'est inquiété d'un certain nombre d'incidents sur le Rhône ayant mis en cause des navires fluvio-maritimes.

Il a constaté que la coexistence d'un double cadre juridique, relevant l'un du domaine maritime, l'autre du domaine fluvial, pouvait être source d'ambiguïté quant aux règles s'appliquant à la fois aux navires, aux personnels embarqués, et aux services de contrôle.

Il a donc demandé qu'une mission commune au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des Affaires maritimes effectue une analyse des règles applicables dans les domaines suivants :

- les éléments de sécurité et de manœuvrabilité du navire ;
- la conduite du navire et le cadre d'intervention du titulaire de la capacité de conducteur dénommé localement « pilote du Rhône » ;
- le contrôle du navire et les règles de police de navigation fluviale applicables ;
- le statut juridique du navire lorsqu'il navigue à l'amont de la limite de la navigation maritime, et notamment la responsabilité des donneurs d'ordres et différents intervenants, le régime d'assurance et les actions possibles en cas de dommages aux infrastructures ;

afin de faire toutes propositions utiles pour améliorer les cadres juridique et technique permettant de mieux sécuriser cette navigation.

1.2 La composition

Compte tenu du caractère à la fois fluvial et maritime du problème posé, l'Inspecteur général des Affaires maritimes a sollicité l'appui du directeur du Bureau d'enquête sur les événements de mer pour compléter l'équipe chargée de la mission, composée ainsi de deux membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable (un au titre de la section en charge des problèmes juridiques, et un au titre de la section en charge des problèmes de transport), de l'inspecteur général des affaires maritimes, et du directeur du bureau d'enquêtes sur les événements de mer.

1.3 Le déroulement

La mission a eu des réunions de travail avec les sous-directeurs et chefs de bureaux en charge de ces questions à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, avec Voies navigables de France (VNF), la Compagnie nationale du Rhône (CNR), le service de navigation Rhône-Saône (SNRS), le Comité des armateurs fluviaux (CAF), la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), le Bureau pour la promotion du Shortsea shipping (BP2S), l'association des pilotes du Rhône (APRES).

Conformément à la lettre de commande, la mission a centré son analyse sur la problématique des trafics du bassin Rhône-Saône, sachant que les problèmes analogues sont beaucoup moins aigus sur le bassin de la Seine. Pour autant, la majorité des propositions qu'elle formule ont une portée générale pour l'ensemble des voies navigables intérieures susceptibles d'accueillir une activité fluvio-maritime, à l'exception des bassins du Rhin et de la Moselle qui relèvent d'une réglementation internationale spécifique.

Il est par ailleurs souligné que l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des Transports ayant d'ores et déjà permis de clarifier un certain nombre des questions qui étaient posées, c'est dans cette perspective nouvelle que s'inscrivent les considérations juridiques présentées dans le présent rapport.

2 - LE TRAFIC FLUVIO-MARITIME

2.1 Un trafic en progression qui offre de bonnes perspectives

Établies pour assurer des liaisons entre les points qu'elles desservent, les infrastructures de navigation intérieure en France souffrent de leur médiocre interconnexion à des gabarits suffisants. Cela est particulièrement notable pour les voies du bassin du Rhône (Rhône, Saône, Canal du Rhône à Sète) qui se trouvent pratiquement isolées du reste du réseau de voies navigables européens. La fréquentation de ces voies navigables par des navires fluvio-maritimes permet d'étendre leur hinterland à l'ensemble de la Méditerranée. La Seine aval, qui n'est reliée au réseau européen de voies navigables que pour un gabarit limité voit également dans les liaisons fluvio-maritimes la possibilité d'étendre son hinterland.

Le trafic fluvio-maritime n'a une importance notable en France que dans ces deux bassins du Rhône et de la Seine. Sur ce dernier, il ne concerne qu'un tronçon très limité de la voie d'eau qui s'étend de Rouen à Limay, soit une longueur de 132km, comprenant, outre le bief maritime entre Rouen et Pose, les biefs de Pose, de Notre Dame de la Garenne et de Méricourt (en aval de Rouen, la voie a un statut maritime et les navires fluvio-maritimes qui l'empruntent la partagent avec un grand nombre de navires strictement maritimes desservant les installations du Grand port maritime de Rouen). Dans le bassin du Rhône se développe un trafic fluvio-maritime sur une zone bien plus étendue, allant jusqu'en amont de Chalon-sur-Saône à 415km de la mer.

Alors que le trafic fluvial (en tonnes-km) a eu tendance à diminuer depuis 1998 sur le réseau Freycinet (-11,1%), à rester relativement stable sur le Rhin (+3%), il a crû de 30 à 40% sur les réseaux de la Seine, de la Moselle et du Nord-Pas-de-Calais, et a presque triplé sur le bassin du Rhône et de la Saône y passant de 510 à 1452 millions de tonnes kilomètres.

Dans ce contexte de croissance soutenue du trafic fluvial, notamment sur le réseau à grand gabarit, le trafic fluvio-maritime, après avoir été relativement stable sur le bassin de la Seine entre 2000 et 2007 (autour de 125 000 tonnes.km), a fortement diminué sur ce bassin au cours de ces trois dernières années pour atteindre environ 75 000 tonnes.km en 2010.

Au contraire, sur le bassin du Rhône il a fortement crû pour passer d'environ 100 000 tonnes.km en 1998 à près de 150 000 au cours des années 2000 à 2004, et atteindre un niveau record de 238 000 tonnes.km en 2010. Les trafics les plus significatifs sont les produits agricoles (40 à 45%), les minerais et produits métallurgiques (33 à 40%) et les matériaux de construction (10 à 20%)¹. Le trafic fluvio-maritime assure ainsi une part notable, quoique restant minoritaire, de l'ensemble du trafic : dans le bassin Rhône-Saône, cette part du trafic oscille autour de 20% suivant les années.

2.2 Les contraintes d'infrastructure

Selon les sections les contraintes pour la navigation (tirant d'eau, hauteur libre sous ouvrage, largeur et longueur au droit des écluses) sont variables :

¹Cf. annexe 3

2.2.1 De l'embouchure du Rhône à Arles

La section, longue de 52km, dont 37km de l'écluse Barcarin (Port-Saint-Louis-du-Rhône) à Arles, est sous statut maritime et le port d'Arles (sous statut fluvial) est accessible aux navires de 3000Tpl dont la largeur peut dépasser 16 mètres.

Le tirant d'eau aux plus basses eaux est de 4m25.

La hauteur libre sous ouvrage est de 7m88 au dessus des plus hautes eaux navigables.

L'écluse de Port-Saint-Louis-du-Rhône (135mx22m) permet le passage de navires pouvant atteindre 17m de largeur.

2.2.2 D'Arles à Lyon

De Arles à Lyon (port Edouard Herriot) la section, d'une longueur de 270 km et comportant 12 écluses, relève du statut fluvial et a des caractéristiques plus contraintes :

Le tirant d'eau aux plus basses eaux affiché est de 3m, mais, sous réserve de précaution, le tirant d'eau réel permet le passage de navires calant 3m20 quasiment toute l'année.

La hauteur libre sous ouvrage s'établit à 6m30 au dessus des plus hautes eaux navigables sur passe réduite et de 7m en retenue normale.

La contrainte principale est la taille des écluses (195mx12m) qui limite la largeur des navires acceptables à 11m40.

La section peut donc recevoir des navires fluvio-maritimes de 1600 Tpl à pleine charge ou de 2700Tpl à charge réduite, sous la réserve de la largeur maximale admissible aux écluses.

2.2.3 De Lyon à Chalon et Pagny-sur-Saône

D'une longueur de 180km, cette section comporte 6 écluses et présente les mêmes caractéristiques de tirant d'eau (3m), mais est nettement plus contrainte en ce qui concerne la hauteur libre sous ouvrage qui n'est plus que de 4m90 au dessus des plus hautes eaux navigables sur passe réduite, et de 6m en retenue normale.

Les écluses ont la même largeur (12m), mais leur longueur est réduite à 185m.

2.3 Les navires fluvio-maritimes

Ce trafic est assuré par des navires vraquiers très spécialisés, transportant presque exclusivement du vrac solide (à l'exception de quelques colis lourds constituant une part très faible du trafic). On identifie les navires fréquentant l'un ou l'autre bassin, ce qui permet de caractériser une flotte de la Seine, comprenant 26 navires et une flotte du Rhône de 20 navires, dont 5 navires limités par leurs caractéristiques à la partie aval, entre Port-Saint-Louis-du-Rhône et Arles.

Aucun de ces navires ne bat pavillon français et leur structure de propriété est généralement complexe. L'interlocuteur des autorités françaises est un agent représentant l'armateur en France.

3 LES RISQUES DE LA NAVIGATION FLUVIO-MARITIME

Le Rhône est le premier fleuve français en débit et a le second débit de tous les fleuves s'écoulant en Méditerranée, après le Nil ; même si ce fleuve autrefois dit « fantasque » est aujourd'hui dit « dompté » du fait des aménagements hydrauliques de la Compagnie nationale du Rhône, il connaît de fortes variations de son cours du fait :

- de la fonte des neiges et des glaciers alpins entre mai et août ;
- des apports de la Saône en hiver, à crue lente compte tenu de la largeur de son lit ;
- des crues violentes de ces affluents à caractère cévenoles en automne.

D'un débit moyen de 1700m³/s à Beaucaire, il est considéré « en crue » au delà de 5000m³/s, et peut atteindre 11 500m³/s (2003) ou même plus de 14 000m³/s (selon les estimations à partir des hauteurs d'eau constatées lors de la crue historique de novembre 1548).

Les courants peuvent donc connaître à la fois de fortes variations et de fortes amplitudes, avec des effets de tourbillons à proximité d'obstacles ou de confluences.

C'est un fleuve où la navigation nécessite une attention toute particulière.

3.1 Les accidents et incidents impliquant les navires fluvio-maritimes

Le trafic fluvio-maritime est impliqué dans quelques accidents importants et dans de nombreux incidents.

En termes de mouvements de bateaux, on peut considérer que le trafic fluvio-maritime constitue environ le dixième du trafic du Rhône (500 mouvements par an entre Arles et Lyon, sur un total d'environ 5000 mouvements). Le nombre d'accidents impliquant les navires fluvio-maritimes semble constituer une proportion notablement plus élevée (de l'ordre de 15%) des accidents qui se produisent sur le bassin du Rhône.

Une illustration de ce constat peut se trouver dans la chronique des enquêtes conduites par le Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestres (BEA-TT) : sur 14 accidents de navigation intérieure ayant donné lieu à enquête du BEA-TT, 8 se sont produits sur le bassin du Rhône (ce qui témoigne des difficultés propres à ce bassin), dont trois ont concerné des navires fluvio-maritimes.

Deux navires ont été impliqués dans ces trois accidents, dont l'un, le « Natissa », deux fois.

Le premier de ces accidents s'est produit au passage d'un pont réputé particulièrement difficile. Deux facteurs peuvent expliquer l'accident, un facteur matériel lié à une faible réactivité de ce navire fluvio-maritime aux commandes de barre, un facteur humain lié à une manœuvre inadéquate.

Le second accident impliquant le « Natissa » s'est produit également au passage d'un pont que le navire a heurté avec sa timonerie qui n'avait pas été abaissée suffisamment au passage du pont. Après ce premier accident, le navire s'est échoué en amont du pont. Le lendemain, sous l'action du vent et des courants, le navire s'est déséchoué et s'est encastré sous le pont, entraînant une interruption de la navigation pendant près de 24 heures. La cause de la première phase de l'accident paraît être l'oubli par le conducteur de la manœuvre

d'abaissement ou une manœuvre trop tardive. La seconde phase est la conséquence de l'absence de précautions prises pour garantir un amarrage correct après la première phase.

Le troisième accident impliquant un navire fluvio-maritime s'est produit sur la Saône, où le « Carina » s'est échoué après le passage d'un pont. Le conducteur a déclaré avoir perdu le contrôle du navire à la suite d'une avarie de barre. Cet accident paraît être la conséquence d'une défaillance du dispositif de gouverne dont il n'était pas possible de prévoir qu'elle se produirait à ce moment là mais qui était elle-même lié au fonctionnement erratique de cet équipement, lequel avait été annoncé dans les mois ayant précédé l'accident par plusieurs indices qui ne pouvaient avoir échappé à l'attention de l'exploitant du navire.

Un relevé des accidents et incidents impliquant des navires fluvio-maritimes qui se sont produits au cours des dernières années sur le Rhône conduit à les classer suivant l'origine de l'évènement, de la manière suivante :

- mise en cause de la conduite du navire ;
- mise en cause de l'état du navire ;
- mise en cause des caractéristiques du navire ;
- mise en cause du chargement du navire (dépassement du tirant d'eau autorisé).

Une part significative des incidents ont pour origine un chargement, donc un tirant d'eau, trop important pour certains passages à faible profondeur. Dans ce cas, il n'a en général pas été tenu compte des avis à la batellerie. De tels dépassements des tirants d'eau autorisés ou la non prise en compte des avis à la batellerie ne sont rien d'autre que des fautes professionnelles qu'il conviendrait de prévenir et de sanctionner.

Outre les accidents et incidents rappelés ci-dessus, les éclusiers ont relevé un très grand nombre d'incidents et d'infractions montrant une forte tendance des personnes participant à la conduite des navires fluvio-maritimes (« pilotes » et équipages) à s'affranchir des règles de navigation ou de sécurité notamment pour les personnes. En particulier de très nombreux défauts de port du gilet de sauvetage lors des manœuvres aux écluses sont relevés.

D'après diverses analyses réalisées soit par le Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre, soit par le service de navigation du Rhône et de la Saône, les défauts matériels, donc l'état du navire, ne seraient en cause que dans une faible part des évènements impliquant une activité fluvio-maritime.

En définitive, il s'avère que les conditions de conduite du navire (compétences insuffisantes ou inadaptées) sont à l'origine d'une large majorité des accidents. Dans un certain nombre de cas d'ailleurs, il semblerait que certains conducteurs mettraient en cause un mauvais fonctionnement des équipements (gouvernails notamment), alors qu'il s'agit plutôt d'une méconnaissance des caractéristiques manœuvrières et des réactions des navires de mer confrontés à des conditions « fluviales » de forts courants, de tourbillons, d'effets de berge, de petits fonds ainsi que d'autres difficultés liées notamment aux ouvrages construits sur le fleuve.

Comme les caractéristiques des navires fluvio-maritimes peuvent difficilement être modifiées, il appartient au conducteur de les connaître et d'adapter sa conduite en conséquence.

En outre, des analyses plus détaillées menées sur les principaux accidents ont mis en évidence soit une méconnaissance des caractéristiques du navire par le « conducteur-pilote », soit des incompréhensions entre ce dernier et l'équipage, soit dans au moins un cas une extrême

fatigue de ce dernier après de trop longues heures de navigation.

Compte tenu des difficultés spécifiques à la navigation sur le Rhône, c'est sur cette voie d'eau que les caractéristiques des navires fluvio-maritimes les rendent plus sensibles aux accidents, notamment dans les passages réputés difficiles, ou en période de fort débit. Deux paramètres se révèlent particulièrement importants, la puissance, gage notamment de vitesse, et la manœuvrabilité.

3.2 La puissance

Le relatif manque de puissance des navires fluvio-maritimes est régulièrement présenté, tant par les « conducteurs-pilotes » que par les administrations chargées de la voie navigable, comme la cause originelle d'un certain nombre d'incidents. A l'examen des caractéristiques de navires fluvio-maritimes d'une part, et de bateaux ou convois fluviaux d'autre part, on note cependant que l'écart de puissance, donc de vitesse maximale potentielle, n'est pas toujours significatif.

A titre d'exemple, le « Natissa », caboteur fluvio-maritime connu pour plusieurs accidents ou incidents, possède une puissance de 1000 kW (1400 ch.), ce qui lui permet une vitesse en charge de l'ordre de 10 nœuds (18 km/h), comparable à celle de nombre d'automoteurs (ces derniers sont cependant plus légers, la structure d'un navire de mer étant par essence plus lourde pour des questions de résistance). Un convoi poussé de même gabarit dispose par exemple d'une puissance de 800 kW (1100 ch.) qui lui assure une vitesse de 15 km/h. En revanche, certains pousseurs peuvent atteindre 2000 kW.

Mais ce n'est pas toujours le cas; ainsi, le « Carina », comparable au « Natissa » pour ce qui est de ses caractéristiques de taille et qui a connu plusieurs incidents sur le Rhône, ne dispose que d'une puissance de 400 kW.

Si le manque de puissance n'est pas rédhibitoire en soi, il n'en va pas de même pour ce qui concerne la manœuvrabilité.

3.3 La manœuvrabilité

Tout d'abord, on peut noter qu'il n'y a pas de différence significative quant aux caractéristiques générales de gabarit et de tirant d'eau, les dimensions des navires fluvio-maritimes étant, par nature, déterminées pour leur permettre d'emprunter les voies d'eau intérieures.

Toutefois, les performances de giration (sur plan d'eau standard) sont le plus souvent au net avantage du bateau fluvial. A titre d'exemple, pour une vitesse et un angle de barre identiques (10 nœuds, 35°), un convoi poussé, d'une longueur de 110 mètres, avec une puissance de 1000 kW présente, en giration, une avance² de 216 mètres et un transfert³ de 105 mètres, alors qu'un navire fluvio-maritime de 80 mètres, 1000 kW a, quant à lui, une avance de 261 mètres et un transfert de 230 mètres.

Ceci s'explique notamment par le nombre, la disposition des hélices et leur taille. Celles-ci

² distance entre le point de départ de la giration et le point où le navire est à un cap à 90° du cap initial.

³ décalage entre l'axe initial et le point où le navire est à 90° du cap initial.

sont très différentes d'un navire fluvio-maritime à un automoteur. Celles des navires de mer, généralement uniques, sont en effet plus grandes et tournent moins vite, d'où une moins bonne réaction du gouvernail. Dans le cas cité ci-dessus, le pousseur disposait pour sa part, de deux hélices et de deux gouvernails.

S'agissant des appareils à gouverner, les normes de taux de changement d'orientation des safrans sont très différentes : de 0,5 degré par seconde entre -15° et $+15^\circ$ pour les navires de mer, contre 3 degrés par seconde entre -30° et $+30^\circ$ pour les bateau fluviaux. Ces derniers sont donc beaucoup plus manœuvrants, notamment dans des circonstances difficiles de fort courant, tourbillons ou autres, propres au fleuve. A noter toutefois que certains navires fluvio-maritimes ont un dispositif permettant d'aller au-delà des 35° , angle limite d'orientation du safran lorsque le navire est à la mer. Les navires de mer possèdent en outre un propulseur transversal à l'avant (propulseur d'étrave), mais il convient de rappeler que si ces propulseurs sont destinés à aider le navire à accoster ou à éviter, ils perdent toutefois leur efficacité dès que le navire acquiert une certaine vitesse de surface.

Les bateaux fluviaux peuvent également disposer de « boteurs », améliorant les performances des gouvernails, ce qui n'existe pas sur les navires fluvio-maritimes ou encore de propulseurs orientables, conférant une grande facilité de manœuvre.

3.4 En conclusion

Les navires fluvio-maritimes possèdent une manœuvrabilité adaptée à la navigation en mer et aux mouvements dans les ports maritimes, mais globalement moins efficace que celle des bateaux de navigation intérieure. Il est difficilement envisageable d'apporter des modifications aux systèmes de gouverne et de propulsion, sauf à rendre les navires concernés inadaptés à leur vocation de navires de mer ou à affecter leur rentabilité.

Leur conduite suppose donc une parfaite connaissance de leurs caractéristiques, mais également une attention plus soutenue que pour le pilotage des bateaux fluviaux. Il convient cependant de souligner que les équipages des navires fluvio-maritimes, qui sont pourtant amenés à assurer la conduite, selon les directives du « conducteur-pilote », n'ont généralement pas la connaissance suffisante des phénomènes de courant, de tourbillons et autres difficultés du fleuve pour assurer une navigation fluviale en toute sécurité.

A cet égard, s'agissant des règles applicables sur le Rhin, on note que le conducteur d'un navire fluvio-maritime doit être relevé dès lors qu'il a conduit 14 heures dans une période de 24 heures, disposition qui n'existe pas sur les fleuves français où, en l'absence de réglementation précise - et de contrôles - il arrive que des « conducteurs-pilotes » assurent des trajets entiers sans repos physiologique suffisant.

Enfin, au-delà de ces considérations, on peut s'interroger sur le niveau de débit du Rhône à partir duquel la navigation fluvio-maritime, ou plutôt la conduite de certains navires fluvio-maritimes présenterait des risques, quelle que soit par ailleurs l'habileté des pilotes.

4 L'ORGANISATION DES CONTRÔLES

4.1 Des idées préconçues, à relativiser

L'absence de contrôles, avérée, est souvent citée comme un facteur d'insécurité de la circulation des navires fluvio-maritimes.

Bien que cela n'ait pas été corroboré par les enquêtes après accident conduites au cours des dernières années, ni par le facteur de ciblage du Memorandum de Paris (MoU), les navires fluvio-maritimes sont considérés par les services responsables de la navigation sur le Rhône comme « en mauvais état » ou « sous normes ». Il en résulte une suspicion de voir les navires les plus mal entretenus « dirigés » vers ce segment du transport maritime et un sentiment d'impuissance de la part des services en charge de la sécurité de cette navigation pour lutter contre ce phénomène, conforté par l'incompétence de ces services à intervenir sur les navires de mer. L'idée répandue est celle d'une zone de « non droit » s'attachant à ce segment de trafic.

Par ailleurs, il apparaît à l'évidence que l'aspect « sûreté » a été complètement négligé pour l'accueil de ces navires étrangers sur le territoire français, qui ne sont soumis à aucun contrôle.

Ces insuffisances apparaissent d'autant plus inacceptables qu'à l'opposé un renforcement considérable des règles relatives à la sécurité et à la sûreté maritime ont été engagées depuis une dizaine d'années, sous l'impulsion conjuguée de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Union Européenne.

4.2 Le contrôle de sécurité des navires fluvio-maritimes : une réalité

Le système de contrôle de la sécurité des navires mis en place au niveau international (application des conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI), SOLAS, MARPOL, ...) s'applique pleinement aux navires fluvio-maritimes, de même que les directives européennes en matière d'organisation des contrôles des navires transitant dans les ports européens.

Ces navires sont identifiés et enregistrés sur une base de données commune, celle du Memorandum de Paris (MoU), qui dispose du dossier de sécurité des navires à destination des ports européens, enrichie à chaque contrôle effectué à l'intérieur du périmètre concerné (Europe et Atlantique Nord). Cette base de données étant par ailleurs en relation avec les autres organisations du même type pour les zones Amérique ou Asie, le dispositif est global.

Par ailleurs les règles mises en place par l'Union européenne pour l'organisation des contrôles au sein des ports de l'Union garantissent d'une part un niveau élevé des contrôles lors des entrées dans les ports européens (règle de 25% de contrôles, encore renforcé par le nouveau régime d'inspection qui est entré en vigueur au 1er janvier 2011) et d'autre part l'élimination des navires « sous normes ».

La possibilité qu'un navire de type fluvio-maritime passe « à travers les mailles » et se retrouve sur le domaine fluvial, sans avoir été contrôlé au cours d'une période récente, est très faible.

4.3 Une carence inacceptable des autres contrôles

4.3.1 Le contrôle de police générale

Au delà des problèmes juridiques examinés au chapitre suivant, deux motifs sont avancés pour expliquer ce qui apparaît bien comme un déficit général: l'incompétence des « services de la navigation » pour contrôler les navires de mer, y compris simplement pour monter à bord, et la répartition des compétences territoriales entre les départements et, pour ce qui concerne la sécurité des navires pour le Rhône, entre les centres de sécurité des navires de Marseille et de Rouen.

Seuls les agents des écluses constatent des infractions mineures, le plus souvent non poursuivies.

Or, les navires fluvio-maritimes ne peuvent pas constituer, sous prétexte qu'il s'agit de navires de mer « étrangers », des lieux où les contrôles de police générale ne peuvent être effectués et où les agents qui en ont la charge n'ont pas accès.

4.3.2 Le contrôle de la navigation

L'amélioration des règles de sécurité maritime a conduit au fil des années l'organisation maritime à mettre en place des dispositifs de suivi de trafic, de croisement et d'intégration de données (Système de régulation du trafic maritime dit VTS, système informatique centralisé intracommunautaire d'informations sur le suivi des navires et de leurs cargaisons dit Safesea net, système d'identification automatique dit AIS, système d'identification à longue distance et de suivi dit LRIT, etc.). De sorte qu'aujourd'hui, tout navire circulant à l'intérieur de la zone maritime européenne est identifié, suivi, contrôlé avant même son accès dans un port européen, puis lors de son accès au port selon un dispositif unifié et supervisé.

Or paradoxalement, dès qu'il pénètre sur le domaine fluvial, ce navire « disparaît » des écrans de contrôle alors que le degré de sensibilité au risque augmente. Cependant, les passages aux écluses sont des points naturels et aisés de suivi et de contrôle.

La mission souligne à cet égard l'opportunité que représente le projet de système de suivi des navires et bateaux circulant sur le réseau fluvial national et européen tel qui est envisagé avec le « *système d'information fluvial* » prévu par le décret 2008-168 du 22 février 2008 en application de la directive 2005/44/CE du 7 septembre 2005 relative à des services d'information fluviale harmonisés sur les voies navigables communautaires, dont la coordination a été confiée à Voies navigables de France (VNF).

4.3.3 Le contrôle de la sûreté

Concernant la sûreté, il est encore plus étonnant de constater l'absence totale de contrôle pour l'accès de ces navires -tous étrangers- au domaine fluvial et, au delà, à l'intérieur du territoire national et au cœur des villes desservies, alors qu'un système extrêmement contraignant a été mis en place depuis 2004 dans l'ensemble des ports maritimes ouverts au trafic international sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI), dans le cadre du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires dit code ISPS.

Cette question interpelle particulièrement pour la liaison Rhône-Méditerranée mais également pour la Seine.

5 UN CADRE JURIDIQUE INDÉCIS

Le transport fluvio-maritime se définit comme le transport effectué par un navire empruntant successivement des voies maritimes et des voies fluviales sans transbordement des passagers ou de la marchandise. L'unicité du vecteur de transport dans deux régimes modaux alternativement constitue une originalité dans la pratique inter-modale, au contraire du transport combiné pour lequel la rupture de charge marque clairement le passage d'une réglementation modale à une autre.

Cette caractéristique devrait impliquer la conception d'un cadre juridique spécialement adapté qui fixe précisément les modalités de passage entre modes. Or, l'organisation actuelle de l'activité fluvio-maritime témoigne que les réponses apportées sont pragmatiques, faisant appel à la fois à des paramètres géographiques, administratifs, techniques et juridiques, sans que soient opérés des choix fermes des déterminants, qu'il s'agisse du statut de l'engin (bateau ou navire), du support de navigation (eaux maritimes ou intérieures) ou des règles applicables au personnel de conduite (capitaine ou conducteur).

Dans ce contexte, la combinaison non maîtrisée d'éléments procédant tantôt du droit maritime, tantôt du droit fluvial est génératrice de plusieurs types de désordres: juxtaposition voire mise en concurrence de dispositifs légaux ou, au contraire, couverture incomplète allant jusqu'au conflit négatif de compétences. Ces difficultés, inhérentes à une dualité de régimes, sont fortement aggravées par l'absence de moyens juridiques communs et stables pour appréhender le fait fluvio-maritime. L'expression s'applique en effet à la fois à un espace de navigation, à une activité de transport et aux prédispositions matérielles d'un navire, sans que ces différentes acceptions se conjuguent exactement.

Pour la clarté de l'exposé, la mission a choisi de faire le bilan du droit existant en distinguant successivement la zone fluvio-maritime puis le transport et le navire fluvio-maritimes et en élargissant son propos à l'ensemble de l'activité, de manière à prévoir des solutions de portée générale et pas seulement applicables à la navigation sur le Rhône.

5.1 La "zone fluvio-maritime": les ambiguïtés des critères physico-administratifs

5.1.1 Une zone d'estuaire

Le qualificatif de « *fluvio-maritime* » s'applique d'abord à l'espace géographique des zones d'estuaire, parfois conçues de manière extensive, dans lesquelles se croisent les bateaux et engins fluviaux qui descendent les cours d'eau et canaux affluant à la mer et les navires de mer qui remontent ces mêmes voies jusqu'aux ports. De longue date, l'adaptation des bâtiments aux conditions locales de la navigation a déterminé le bornage de cette zone de contact : à l'aval, la limite de la mer, définie comme la « *ligne transversale de la mer* »,⁴ a fixé la frontière virtuelle d'évolution des bateaux fluviaux ; à l'amont, le « *premier obstacle à la navigation* » des navires de mer (le plus souvent un pont) a déterminé la frontière physique

⁴décret du 21 février 1852 et article 9 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, cette ligne détermine la limite entre le domaine public maritime en aval et le domaine public fluvial en amont.

d'accès des navires, à tout le moins ceux de dimension moyenne.

C'est cet espace intermédiaire, dont les limites géographiques sont fixées par voie réglementaire, qui répond à la notion de « zone fluvio-maritime », mais il ne s'agit que d'une appellation usuelle qui n'a pas reçu de confirmation légale. La seule mention officielle qui ait été répertoriée, visant « *les navires (...) circulant ou stationnant sur les eaux fluvio-maritimes ou se trouvant temporairement en amont de ces eaux* » figurait dans un décret de 1988⁵ aujourd'hui abrogé⁶.

5.1.2 La prééminence historique du déterminant maritime

Cette omission des textes a une explication : les eaux réputées « fluvio-maritimes » ne se voient expressément reconnaître qu'un statut maritime en dépit de leur vocation commune à accueillir deux types de navigation. Du constat pratique de la capacité physique des navires de mer à remonter les voies d'eau découle en effet un régime qui entérine la prééminence du fait marin, ce que confirment les appellations légales qui se sont succédées pour la désigner, la plus récente et la plus nuancée étant celle d'« eaux maritimes intérieures ».

Les impératifs de sécurité.

Cela résulte d'un présupposé sécuritaire : le navire conçu pour affronter le péril de mer est considéré comme adapté aux conditions de navigation dans la zone d'estuaire estimée moins dangereuse, alors que le bateau fluvial, défini a contrario par son inaptitude à naviguer en mer, y voit son accès conditionné à l'adoption de diverses mesures, compte tenu des éléments particuliers de dangerosité qui peuvent affecter sa navigation : force des courants, houle, effets du trafic des gros navires. Quant à l'accès en mer, il lui demeure interdit sauf dérogation dûment accordée.

De cette situation découle une asymétrie accusée de traitement : alors que les navires remontent sans restriction les voies intérieures d'accès aux ports en application du principe « *qui peut le plus, peut le moins* », l'exploitation des bateaux y est subordonnée à l'imposition éventuelle de prescriptions techniques destinées à renforcer leur navigabilité.

L'arrêté ministériel du 30 Aout 2007 relatif à la navigation des bateaux fluviaux porte-conteneurs en mer pour la desserte au Havre de Port 2000 par l'estuaire de la Seine offre une illustration forte du processus de « maritimisation » qui peut être mis en œuvre - dans ce cas, pour une navigation en aval de la limite transversale de la mer - en prévoyant :

- la soumission du dossier technique du bateau à la commission régionale de sécurité des navires pour vérifier sa conformité aux dispositions légales et réglementaires relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer ;

- sa sujétion aux visites de contrôle par les inspecteurs de la sécurité maritime qui peuvent interdire son appareillage ;

- l'application du code disciplinaire et pénal de la marine marchande lorsqu'il navigue en mer.

Pour autant, la nécessité d'adapter techniquement les bateaux fluviaux, selon un niveau d'exigence proportionné à leur exposition au risque de mer, n'a pas contribué à identifier la

⁵décret n° 88-228 du 27 mars 1988 relatif au service des bateaux de navigation intérieure destinés au transport de marchandises, article 2.

⁶ en vertu de l'article 55-5° du décret n° 2007-1168 du 2 août 2007 relatif au service des bateaux de navigation intérieure destinés au transport de marchandises.

zone « fluvio-maritime » comme un espace administratif dans lequel s'appliquerait un régime de sécurité homogène. A cet égard, la disparition de la seule mention réglementaire des « *eaux fluvio-maritimes* » opérée par le décret du 2 août 2007 susmentionné n'est pas fortuite. Elle est la conséquence logique d'une autre disposition du même texte (article 3) qui, en actualisant le classement des eaux intérieures en cinq zones correspondant aux conditions de délivrance des titres de navigation, répartit les eaux comprises entre la limite transversale de la mer et le premier obstacle à la navigation des navires, entre deux zones.

L'exigence de capacité professionnelle.

L'opération d'adaptation des bateaux fluviaux aux contraintes de la navigation maritime revêt aussi un aspect humain car si les aménagements techniques apportés au bateau répondent aux contraintes physiques de la navigation en mer ou en estuaire, il faut encore que la conduite de l'engin ou bâtiment soit assurée en connaissance théorique et pratique des règles et des conditions de navigation dans les eaux maritimes.

Cette exigence s'est traduite par trois types de mesures qui ne sont pas remises en cause par les dernières évolutions de la réglementation⁷ :

- l'obligation de délivrance d'un rôle d'équipage à certains types de bateaux, à raison de leurs caractéristiques ou de l'importance relative de leur activité exercée dans les eaux maritimes, au-delà ou seulement en-deçà de la limite transversale de la mer ;

- l'obligation de pilotage maritime pour certains bateaux fluviaux et engins flottants effectuant une navigation en mer ou dans les eaux maritimes des estuaires, assortie d'une éventuelle capacité de dérogation par délivrance d'une licence de patron-pilote au conducteur ;

- l'obligation, le cas échéant, de justifier d'une formation complémentaire adaptée, qui peut se traduire par l'ajout d'une épreuve sanctionnant la connaissance des conditions locales de navigation à l'examen pour l'obtention du certificat de capacité de conduite du bateau de commerce ou de transport de passagers et par l'obligation, pour le conducteur plaisancier, d'être titulaire d'une option « côtière » ou d'une extension « hauturière » pour valider son permis de conduire dès l'instant qu'il franchit la limite amont des eaux maritimes.

Ce qui conduit à constater une nouvelle asymétrie, cette fois au profit du marin professionnel justifiant d'une expérience maritime au service « pont » des navires. Il dispose ainsi d'un a priori favorable lorsqu'il postule à l'examen de conduite des bateaux puisqu'il bénéficie d'une réduction de la durée minimale d'expérience requise analogue à celle réservée au candidat membre d'équipage « pont » d'un bateau.

Des considérations sociales plus larges.

Débordant ces préoccupations liées à la sécurité, l'emprise de la réglementation maritime sur les bateaux fluviaux opérés dans les eaux « fluvio-maritimes » s'explique aussi par la volonté des pouvoirs publics, dans le passé, de préserver les avantages socio-économiques attachés au statut de marin professionnel. En particulier, l'exigence du rôle d'équipage qui conditionnait à

⁷-décret n°2009-1360 du 5 avril 2009 relatif au pilotage des bateaux , convois et autres engins flottants fluviaux qui effectuent une navigation en mer, dans les ports et rades, sur les étangs ou canaux salés dépendant du domaine public maritime et dans les estuaires, fleuves, rivières et canaux en aval du premier obstacle à la navigation des bâtiments de mer.

-décret n° 2002-1104 du 29 août 2002 modifiant le décret n° 91-731 du 23 juillet 1991 relatif à l'équipage et à la conduite des bateaux circulant ou stationnant sur les eaux intérieures.

la fois le niveau de sécurité de la conduite (équipage en nombre et en qualité suffisants), l'application d'un régime juridique de travail (le code du travail maritime) et l'accès à un régime de protection sociale spécifique (régime de l'Établissement national des invalides de la marine ENIM), n'était pas exempte d'ambiguïtés car elle garantissait aux marins de la marine marchande l'exclusivité de certains emplois, dans des conditions sociales réputées avantageuses⁸. S'y ajoutaient des privilèges en matière de pêche, avec une réglementation des pêches maritimes applicable dans les estuaires jusqu'au point de cessation de salure des eaux, assortie d'un droit de pêche gratuit au bénéfice des marins.

La désignation de la limite amont des eaux « fluvio-maritimes » sous l'appellation historique de « limite de l'inscription maritime » puis, après la suppression de ce statut en 1967, de « limite des affaires maritimes », prend ainsi tout son sens : elle identifie une zone administrative dans laquelle a cours l'ensemble des règles applicables aux navires et à ses équipages, sous le contrôle de son administration spécialisée.

Le Rhône aval : un exemple de ces considérations

La Rhône en aval d'Arles est un exemple très concret de ces considérations :

- entre la mer (Golfe de Fos) et l'écluse de Port-Saint-Louis, c'est le régime des ports de mer qui s'applique, avec pour les navires de mer l'obligation de pilotage maritime ;
- entre l'écluse de Port-Saint-Louis et Arles le régime est maritime (les bacs de Barcarin et du Sauvage relèvent du rôle d'équipage), mais ne relèvent plus de la zone portuaire où s'applique l'obligation de pilotage maritime.

Enfin le Rhône à partir du port d'Arles relève du régime fluvial avec obligation d'un « conducteur fluvial ».

5.1.3 Un placage de deux "systèmes" modaux

Un « système fluvial » présent mais moins lisible.

La prédominance maritime dans l'organisation de la zone commune de navigation n'a toutefois pas interdit la construction, en parallèle, d'une réglementation et d'une organisation administrative fluviales spécifiques quoiqu'initialement moins structurées que leurs équivalentes maritimes.

Ainsi, l'affirmation d'une compétence technique fluviale fut plus tardive, s'opérant par un glissement progressif de prérogatives, à mesure de la montée en puissance d'une réglementation technique exclusivement fluviale, (notamment communautaire). Alors que le décret-loi du 17 juin 1938 relatif à la modification des limites des affaires maritimes prévoyait une action conjointe des services des administrations de la marine marchande et des travaux publics pour fixer cette limite (article 1), définir les modalités selon lesquelles seront délivrées les dérogations ouvertes par le même texte (article 3), enfin, édicter les garanties à apporter à la sécurité de la navigation dans les eaux des estuaires à la fois fréquentés par les navires de mer et la batellerie fluviale (article 4), la nouvelle réglementation applicable sur le fondement du décret n° 2007-1168 ne prévoit plus qu'une consultation préalable de l'administration des affaires maritimes par les services instructeurs (services de la navigation) et ce, uniquement lorsque sont en cause des sujets tels que la navigation en mer d'un bateau ou la délivrance d'un

⁸A titre d'exemple, le décret n° 54-668 du 11 juin 1954, aujourd'hui abrogé, prévoyait en son article 7 que les marins continuant à naviguer sur des unités qui cesseraient de recevoir un rôle d'équipage en application des nouvelles dispositions de ce texte, pourraient, sur leur demande, être maintenus sous le régime spécial de sécurité sociale des marins.

rôle d'équipage. Hormis ces hypothèses, la coopération entre les deux administrations n'est pas fonctionnellement organisée.

En outre, la dévolution du pouvoir de police de la navigation intérieure à l'autorité préfectorale s'est effectuée sans que sa portée soit fixée de façon suffisamment précise. Alors que le champ d'application du Règlement général de police de la navigation intérieure est expressément étendu jusqu'à la limite transversale de la mer⁹ et que le préfet dispose de la faculté d'y déroger, dans les eaux des estuaires, par des règlements de police particuliers qui s'inspirent de la réglementation maritime, l'on s'interrogeait encore, jusqu'à une date très récente¹⁰, sur l'opposabilité de ces dispositions aux navires fréquentant ces eaux.

Une construction juridique sans cohérence.

Le constat est patent : les emprunts faits au droit maritime et au droit fluvial pour régir la navigation mixte d'estuaire n'ont pas débouché sur une construction juridique sui generis et n'ont même pas permis de composer, au fil du temps, une combinaison adaptée des deux réglementations modales. Lesquelles cohabitent, avec deux fonctions administratives distinctes s'exerçant, chacune, dans sa sphère d'influence.

A cet égard, l'incertitude concernant la portée effective du Règlement général de police de la navigation intérieure pour les navires évoquée ci-dessus s'inscrivait dans une problématique plus générale. Il paraissait en effet hasardeux d'introduire explicitement les navires dans le champ d'application prévu à l'article premier de ce texte alors que celui-ci résultait d'un décret de 1973¹¹, pris lui-même sur le fondement d'une loi du 23 décembre 1972¹². Or, cette loi qui édictait l'action répressive contre le non-respect des règles de sécurité de la navigation fluviale, n'avait pas clairement résolu la question de son applicabilité aux navires¹³. L'hypothèse d'une neutralité de la loi de 1972 au bénéfice des navires circulant dans les eaux « fluvio-maritimes » était d'ailleurs renforcée par le fait que la loi n° 83-581 du 5 juillet 1983 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution, qui constituait le principal support législatif de la réglementation nationale relative à la sécurité maritime, y compris dans son volet répressif, était, en vertu des dispositions combinées de ses articles 1 et 2, applicable aux navires dans les eaux intérieures jusqu'au premier obstacle à la navigation maritime. Il en allait de même pour les dispositions du code disciplinaire et pénal de la marine marchande réprimant la non-conformité aux ordres émanant des autorités maritimes relatifs à la police « des eaux et rades » ou à la police de la navigation maritime et les infractions aux règles de la circulation maritime (article 63).

⁹Article 3, troisième alinéa, du décret n° 73-912 du 21 septembre 1973 portant règlement général de la police de la navigation intérieure, disposition maintenue dans l'actuel projet de décret.

¹⁰Ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports, voir infra.

¹¹Cf note 9 ci-dessus.

¹²Loi n° 72-1202 du 23 décembre 1972 relative aux infractions concernant les bateaux, engins et établissements flottants circulant ou stationnant dans les eaux intérieures.

¹³L'article 1er de la loi ne s'appliquait, en vertu de son article premier qu'"aux bateaux, engins et établissements flottants, circulant ou stationnant sur les fleuves, rivières, canaux, lacs, retenues ou étangs d'eau douce", sans que cette appellation de "bateau" puisse s'affirmer comme circonscrite aux bateaux fluviaux alors que plusieurs dispositions du même texte évoquaient "l'armateur" ou le "capitaine", appellations qui n'ont normalement cours que dans le transport maritime.

En excluant les navires circulant ou stationnant dans les eaux fluvio-maritimes de l'obligation de détenir un titre de navigation, document qui permet d'attester de la conformité d'un bateau aux prescriptions de sécurité exigibles en navigation fluviale, l'article 2 du décret 2007-1168 consacre l'autonomie de la réglementation technique applicable aux navires dans cette zone. Mais l'imbrication forte existant dans la réglementation maritime entre ce qui ressort à la sécurité du navire lui-même et ce qui a trait à la sécurité de la navigation, a favorisé, sans pourtant l'affirmer, une soustraction des navires de l'emprise des règles de police fluviale. L'on constate donc une dissociation des régimes répressifs en fonction du statut de l'engin dans une même zone de navigation. Il s'en suit que selon qu'un navire ou un bateau est en cause, la même infraction détermine la compétence de services administratifs différents, la mise en jeu de procédures différentes puisque chaque administration sectorielle demeure exclusivement habilitée à contrôler le respect des seules règles qu'elle édicte, et, in fine, l'application de régimes de sanction différents, avec parfois des contrastes criants.

L'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports a substantiellement contribué à clarifier cette situation.

- Tout d'abord elle introduit dans la quatrième partie¹⁴ du code une définition générique du bateau, terme désormais réservé à la navigation fluviale comme elle le fait pour le navire dans la partie du code réservée au droit maritime. Ceci est de nature à résorber des confusions sur l'applicabilité de certains textes en fonction de la nature du bâtiment.

- Surtout, le nouveau code prévoit dans son article L4200-1 que les dispositions de son Livre II dédié à la navigation intérieure sont applicables « *sauf dispositions contraires, à la navigation entre le premier obstacle à la navigation des navires et la limite transversale de la mer* ».

- Cette précision concernant la portée spatiale du livre II est enfin complétée par une série d'articles qui désignent celles de ses dispositions rendues applicables aux navires et dans quelles conditions :

- les articles L4210-1 et L4230-1, prévoient la sujétion des navires aux dispositions relatives au conducteur et à l'équipage (Titre I, chapitre II), et au certificat de capacité de conduite des bateaux (titre III) dès lors qu'ils circulent dans les eaux intérieures ;

- l'article L4240-1 détermine leur assujettissement, sans restriction géographique, aux dispositions relatives à la police de la navigation intérieure (Titre IV), ce qui inclut le règlement général de police de la navigation intérieure ;

- l'article L4274-2 confirme l'application des sanctions pénales consignées au chapitre IV du titre VII et issues de la loi du 23 décembre 1972 aux navires circulant dans les eaux intérieures ainsi qu'à leur armateur et à leur capitaine.

Sous réserve que l'ordonnance n° 2010-1307 soit confirmée par une prochaine loi de ratification, le nouveau code des transports apporte désormais des éléments majeurs de consolidation du régime juridique encadrant les conditions de navigation dans la zone fluvio-maritime :

- tout en maintenant la nature exclusivement maritime des eaux situées à l'aval du premier obstacle à la navigation des navires, il consacre la pleine application de la réglementation de navigation intérieure aux bateaux fluviaux circulant dans ces eaux¹⁵ ;

¹⁴Le code des transports est divisé en parties correspondant aux différents modes de transport, la quatrième étant consacrée à la navigation intérieure et au transport fluvial, la cinquième au transport et à la navigation maritimes.

¹⁵Le "basculement" dans la réglementation maritime est expressément prévu à l'article L4251-1 pour les bateaux qui naviguent à l'aval de la limite transversale de la mer.

- il affirme le principe d'une sujétion des navires circulant au delà du premier obstacle à la navigation maritime au régime de sécurité de navigation intérieure, qu'il s'agisse du respect des prescriptions techniques sanctionné par la délivrance des titres de navigation¹⁶, des règles régissant l'organisation du bord sous l'autorité du conducteur ou des conditions de composition et de qualification de l'équipage.

- il confirme l'application aux navires du Règlement général de police de la navigation intérieure dès qu'ils franchissent à l'amont la ligne transversale de la mer.

Pourtant des zones d'ombre demeurent.

- L'article L4000-1 du nouveau code retient une définition stricte des « *eaux intérieures* » « *au sens du présent code* » comme étant celles qui sont situées en amont du premier obstacle à la navigation maritime. Cette interprétation, qui n'est pas concordante avec le droit international de la mer et le droit européen¹⁷, lesquels incluent sans restriction les eaux des estuaires dans les eaux intérieures des États, est génératrice de nouvelles confusions.

Quelle est, dès lors, la portée concrète de l'expression « *eaux maritimes intérieures* » utilisée par le législateur dans d'autres textes pour désigner les eaux à navigation mixte et qui a le mérite d'explicitier leur caractère hybride ? Cette option de la codification a pour effet d'introduire un contours juridique à géométrie variable de la notion d'eaux intérieures entre corps de droit, non seulement, entre le code des transports et le code de l'environnement comme il sera exposé plus loin, mais également au sein même du code des transports car la partie maritime de ce dernier continue, à maintes reprises, à faire référence aux « *eaux maritimes intérieures* », sans d'ailleurs leur donner une définition, contrairement à la démarche générale de clarification des notions usuelles opérée par les codificateurs.

- En prévoyant l'applicabilité aux navires des dispositions de la loi du 23 décembre 1972 seulement lorsqu'ils circulent en amont du premier obstacle à la navigation maritime, le code des transports ne remet donc pas en cause la coexistence de deux régimes répressifs dans l'espace fluvio-maritime. En fait, ce choix des codificateurs, cohérent avec l'état du droit qui identifie deux statuts successifs des eaux de navigation, engendre trois types de disparités :

- comme il a été déjà souligné, l'application simultanée de deux traitements répressifs différents en zone fluvio-maritime selon que l'infraction est le fait d'un navire ou d'un bateau ;

- l'application successive de deux traitements répressifs différents pour le même navire selon que l'infraction est constatée avant ou après son franchissement de la ligne de premier obstacle à la navigation maritime ;

- la mobilisation de deux corps de droit différents pour le navire circulant dans les eaux fluvio-maritimes selon que l'infraction est de nature contraventionnelle ou délictuelle. En effet, si dans l'organisation juridique antérieure, la loi de 1972 et le Règlement général de police de la navigation intérieure composaient un même corpus de droit, le nouveau code des transports, en dotant le Règlement général de police de la navigation intérieure d'une base législative distincte des anciennes dispositions de la loi de 1972 et en prévoyant un champ d'application différent de ces deux textes pour les navires, signe une partition de ce « bloc » répressif. Désormais, la répression des contraventions prévues par le règlement de police s'applique aux navires où qu'ils se trouvent dans les eaux intérieures, zone fluvio-maritime comprise, alors qu'ils ne sont passibles des sanctions relevant du domaine de la loi, résultant

¹⁶sous réserve des exemptions prévues par voie réglementaire pour les navires titulaires des titres prévus par la convention SOLAS (cf article L4220-1, 2°).

¹⁷Cf Directive 2000-60 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

du texte de 1972, qu'en amont du premier obstacle à la navigation maritime.

Ajoutons que le « détricotage » du bloc répressif antérieur n'est pas complètement réalisé puisque c'est dans un article rendu applicable aux navires seulement en amont des eaux fluvio-maritimes¹⁸ qu'est réprimé le refus d'accès à bord des autorités chargées notamment, de constater les infractions à la réglementation, quand le règlement général de police leur est opposable dès le franchissement de la ligne transversale de la mer ...

- Enfin si les règlements portuaires permettent de faire cohabiter les réglementations internationales relatives au transport des matières dangereuses par voie maritime ou par voie fluviale, il conviendrait de vérifier la cohérence des règles applicables à la zone « fluvio-maritime ».

5.2 Transport et navire « fluvio-maritimes » : un cadre juridique qui reste à construire

5.2.1 La législation n'a pas suivi la réalité des pratiques

Tout le dispositif légal permettant de déterminer le régime de navigation applicable repose sur la limite à la fois physique et juridique identifiant le premier obstacle à la navigation des navires dans la remontée des voies navigables. L'on a donc durablement conforté une fiction juridique en ne prévoyant pas expressément dans les textes le cas de navires séjournant ou circulant dans les eaux intérieures en amont de cet obstacle, si ce n'est, dans de rares exceptions, à titre « *accessoire* »¹⁹ ou « *temporaire* »²⁰. L'activité fluvio-maritime telle qu'elle s'exerce en particulier sur le Rhône et la Saône aujourd'hui, atteste de la complète dissociation entre la réalité de la situation et la construction normative.

Il convient donc de changer de cadre d'analyse. C'est pourquoi, dans les développements ci-après, la mission s'attache à évaluer la capacité du droit existant à couvrir tous les cas de figure d'exploitation des navires et non plus seulement dans le champ des eaux fluvio-maritimes.

La démarche n'est pas exhaustive, mais consiste à partir d'éléments majeurs de la législation régissant la navigation, à mettre en lumière les mécanismes qui font obstacle à une application incontestable et homogène des prescriptions pertinentes ou qui, au contraire, pourraient utilement inspirer la construction d'un dispositif légal adapté à l'exploitation fluvio-maritime.

5.2.2 Acquis et faiblesses de la législation actuelle

La sécurité de la navigation.

En affirmant l'application d'un certains nombre de ses dispositions aux navires en amont des

¹⁸Article L 4274-15

¹⁹Loi du 22 juillet 1913 , dispositions reprises à l'article L 5232-3 du code des transports: "lorsqu'un navire de commerce effectuant des services réguliers de transport accomplit accessoirement une partie de son parcours au delà des limites de la navigation maritime (...), la totalité de son parcours est considérée comme maritime pour l'application des dispositions relatives au rôle d'équipage".

²⁰décret N°2007-1168 du 2 août 2007 relatif aux titres de navigation.

eaux fluvio-maritimes, le code des transports franchit un pas décisif pour faire voler en éclat une convention dépassée.

L'on dispose donc à présent d'un processus organisé permettant une transition modale de la réglementation de sécurité applicable aux navires à mesure qu'ils remontent les voies d'eau :

- application de la réglementation maritime en aval de la limite transversale de la mer,
- application de la réglementation maritime complétée par la réglementation de police fluviale dans les eaux fluvio-maritimes,
- application de la réglementation fluviale dans les eaux intérieures en amont du premier obstacle à la navigation maritime.

Cette configuration rétablit donc un parallélisme entre le traitement réservé de longue date au bateau fluvial qui franchit successivement, de l'amont à l'aval des voies d'eau, le premier obstacle à la navigation des navires puis la ligne transversale de la mer.

Le nouveau code assure encore potentiellement la levée d'une fragilité importante.

Sur le fondement du dispositif légal antérieur, le décret n°2007-1168 relatif aux titres de navigation des bâtiments et établissements flottants naviguant ou stationnant sur les eaux intérieures exonère les navires circulant « *temporairement* » en amont du premier obstacle à la navigation de l'obligation d'appliquer les prescriptions techniques fluviales s'ils sont munis de certificats attestant leur conformité aux règles découlant des conventions maritimes SOLAS, LOADLINES et MARPOL. La démarche s'analyse comme une mesure globale d'équivalence qui n'est pas contestable en soi.

Mais la garantie du maintien de ce niveau de sécurité durant tout le séjour du navire dans les eaux intérieures n'est pas acquise car ce régime dérogatoire est aujourd'hui exonéré de tout contrôle. Pour ne prendre en compte que la convention SOLAS, ses dispositions n'ayant pas, en vertu de l'article 1 de la loi n°83-581 qui l'a transposée dans le droit interne, de portée au-delà de la limite amont des eaux maritimes intérieures, l'on pouvait s'interroger sur la capacité des services de l'État chargés de la sécurité fluviale à imposer par la seule voie de prescriptions réglementaires une législation qui n'est plus opposable aux navires.

Désormais, en prévoyant la détention de titres de navigation fluviale par les navires qui circulent dans les eaux intérieures sans détenir les titres de sécurité ou certificats de prévention de la pollution selon des modalités à fixer par voie réglementaire, l'article L4220-1-2° du code donne une compétence légale incontestable aux services de l'État pour déterminer les conditions dans lesquelles les titres de sécurité maritimes sont recevables en substitution des prescriptions normalement exigibles pour la navigation fluviale.

Il restera cependant à consolider la capacité juridique d'intervention des services de navigation alors que la loi actuelle ne prévoit ni de les habiliter à constater les infractions à la réglementation maritime, ni de les autoriser à monter à bord des navires

Enfin, les prescriptions de sûreté des navires résultant d'un amendement à la convention SOLAS ont été, lors de leur entrée en vigueur en 2004, logiquement incorporées dans la loi n° 83-581 précitée. Dans cette édification juridique, ces prescriptions, pas plus que les prescriptions de sécurité contenues dans le même texte, n'étaient opposables aux navires hors du champ d'application de la loi, c'est-à-dire en amont des eaux fluvio-maritimes.

Avec la création de l'article L5251-1, le code des transports fournit une base législative autonome aux règles de sûreté maritime par rapport aux dispositions relatives à la sécurité et, par référence à la convention SOLAS, détermine un champ d'application aux navires d'une jauge brute supérieure ou égale à 500 UMS, sans autre précision géographique. Peut-on en

déduire que ces prescriptions sont désormais réputées applicables aux navires français et étrangers où qu'ils soient dans les eaux sous juridiction française, notamment dans les eaux intérieures? La question mériterait d'être explicitée eu égard aux enjeux, car contrairement à la situation prévalant en matière de sécurité, il n'existe pas, dans la législation fluviale, de dispositions de sureté comparables à celles prévues par la législation maritime.

La protection des milieux aquatiques

Il ne fait pas de doute que les mesures de portée générale consignées dans le Livre I du code de l'environnement réservé aux « dispositions communes » soient effectivement applicables au navire quelque soit son lieu d'exploitation. car le critère d'application retenu ici ne prend en considération ni le statut de l'engin ni la nature des eaux mais la nature de l'activité professionnelle et les dispositions du 8° de l'article R 162-1 pris pour exécution retiennent explicitement tous les modes de transport.

Il en va de même, par construction, des dispositions du titre I du livre II relatif aux milieux aquatiques et marins, consacrées au régime général applicable à l'ensemble des eaux (eaux superficielles, eaux souterraines et eaux de la mer jusqu'à la limite des eaux territoriales).

La situation devient plus incertaine, en revanche, s'agissant des dispositions du livre II du même code destinées à réglementer certaines activités exercées dans les eaux marines²¹ ou, par extension, dans les voies ouvertes à la navigation maritime.

Les prescriptions relatives à la pollution par rejets des navires (section I), par opérations d'immersion (section 3) ou par opérations d'incinération (section 4), visent toutes des activités exercées en mer, mais introduisent deux modalités éventuelles : leur exécution en amont de la limite transversale de la mer et le traitement particulier à prévoir pour les navires étrangers auxquels ces prescriptions et sanctions ne sont opposables que dans les eaux sous juridiction française.

L'évocation des eaux territoriales ou intérieures y est donc très fréquente mais elle dessine un cadre d'application flou en raison des hésitations persistantes qui s'attachent à l'appellation d'« *eaux intérieures* ». L'on relève le recours, concurremment, à l'expression d'« *eaux maritimes intérieures* », ou d'« *eaux intérieures* » sans qu'il s'en puisse déduire une intention du législateur de déterminer deux champs d'application différents. L'on peut raisonnablement penser qu'elle traduit plutôt la prise en compte de la seule hypothèse reconnue, celle de navires évoluant uniquement en deçà du premier obstacle à la navigation maritime. Dans ces conditions, une application littérale des textes peut conduire à de surprenants effets, surtout par référence au code des transports dont on a vu qu'il donne en son article L4000-1 une définition restrictive des eaux intérieures, même si celle-ci est contredite dans la partie du même code réservée au transport maritime.

A titre d'illustration, peut on considérer pertinent, dans le cadre du dispositif général de prévention des pollutions par hydrocarbures défini par les articles L218-1 et suivants du code de l'environnement, qu'en application de l'article L218-3, un navire transportant une cargaison de plus de 2000 tonnes soit tenu de produire un certificat établissant que son propriétaire a contracté une assurance contre les risques de dommages pour accéder ou quitter les *ports français ou les « installations terminales situées dans les eaux territoriales ou intérieures françaises »*, mais qu'en application de l'article L 218-17, le capitaine d'un navire auquel serait survenu l'un des événements de pollution prévus par la convention MARPOL, ne pourrait être

²¹Chapitre VII du titre Ier du Livre II du code de l'environnement.

sanctionné de n'avoir pas transmis aux autorités le rapport requis que si cet évènement a lieu ... en aval des limites de la navigation maritime?

Et que penser des dispositions de l'article L218-42 définissant le périmètre d'application des règles relatives aux opérations d'immersion, alors qu'elles visent les « eaux marines » pour les navires français, c'est-à-dire, selon la définition qui en est donnée par ailleurs²², les eaux situées en aval de la limite transversale de la mer tandis qu'elles prévoient d'y assujettir les navires étrangers jusque dans les eaux « *intérieures françaises* »?

On relève, accessoirement, que ces textes retiennent tous, avec quelques variantes, une acception très large de la notion de « navire » pour leur application, évoquant les ouvrages, plateformes, (article L218-42), engins submersibles ou flottants, autopropulsés ou non, y compris les hydroptères et les aéroglisseurs (article L218-60), voire les aéronefs. Mais les bateaux et engins fluviaux ne sont pas expressément mentionnés, à une seule exception, celle de l'article L218-10 qui prévoit l'assimilation des bateaux fluviaux aux navires pour la répression des rejets polluants des navires « *lorsqu'ils se trouvent en aval de la limite transversale de la mer* ». Est-ce à dire que l'encadrement juridique d'activités certes à vocation maritime mais également envisagées dans les eaux des estuaires ou des voies navigables s'imposeraient aux navires mais pas aux bateaux fluviaux fréquentant ces mêmes eaux?

Abordage et assistance.

Le droit interne consacre l'existence de deux régimes juridiques distincts quoique très comparables, résultant de deux conventions internationales qui ont déterminé depuis des décennies les règles applicables d'une part aux navires (convention de Bruxelles de 1924), d'autre part aux bateaux fluviaux (convention de Genève de 1930).

- Le premier trait spécifique de ce dispositif tient à ce que chacune de ces conventions est applicable au type d'engin de navigation auquel elle est dédiée sans considération des eaux sur lesquelles il se trouve.

Sans doute, l'effacement du critère territorial (nature des eaux) au profit du critère matériel (la nature de l'engin) était commandé par la nécessité d'assurer la supériorité des règles conventionnelles sur les législations locales, mais ce principe d'application uniforme, en quelques eaux que se trouve le navire, mérite d'être retenu comme une option pertinente dans la perspective d'une activité qui s'exerce tantôt en milieu maritime, tantôt en milieu fluvial.

- Retenons que ce critère matériel a aussi valeur patrimoniale dans le cas d'espèce car l'identification du navire ou du bateau, avec le statut de droits réels propre à chacun, détermine sans ambiguïté le régime de responsabilité applicable.

- Troisième élément d'inspiration, le dispositif conventionnel introduit une clause remarquable en prévoyant que lorsqu'un abordage ou un acte d'assistance concerne à la fois un ou des navires et un ou des bateaux, c'est le régime maritime qui s'applique à l'ensemble de la gestion de l'évènement.

Ces dispositions, aujourd'hui consignées aux articles L4131-1, L4132-1, L5131-1 et L5132-1 du code des transports, aménagent donc une articulation sans faille entre les deux modes et, par la hiérarchie des déterminants qu'elles instituent, favorisent le règlement de situations complexes qui auraient pu, autrement, être source de conflits de lois.

²²Cf article L219-8 du code de l'environnement.

La conduite des navires dans les eaux intérieures.

Le code des transports est désormais clair, les dispositions relatives au conducteur et à l'équipage sont applicables aux navires circulant dans les eaux intérieures²³. Ainsi, conformément aux articles L4212-1, L4230-1 et L4231-1, le navire, comme le bateau, est placé sous l'autorité d'un conducteur qui doit être titulaire du titre de conduite fluvial approprié.

Aucune reconnaissance par équivalence n'étant prévue au bénéfice des brevets et qualifications maritimes, le capitaine ou au moins l'un des hommes de son équipage, devrait justifier de l'obtention du certificat de conduite des bateaux de commerce pour assurer la circulation du navire sur les eaux intérieures.

Mais l'exploitation fluvio-maritime actuelle ne relève pas de services réguliers et compte tenu de la rotation des équipages à bord des navires, les marins ne disposent pas, sauf exception, d'une qualification de conduite fluviale complétant leur qualification maritime, malgré les facilités qui leur sont réservées en ce domaine²⁴. Ces caractéristiques de l'activité rendraient également inopérant un dispositif qui s'inspirerait du montage retenu dans le pilotage maritime grâce auquel le capitaine de navire ou le patron de bateau peut obtenir une licence de capitaine ou de patron pilote le dispensant de recourir au service obligatoire du pilote s'il justifie d'une expérience de navigation dans la zone (fluvio-)maritime considérée d'une durée minimale réglementairement fixée.

Le navire étranger est en outre confronté à une seconde contrainte lorsqu'aucun membre de l'équipage ne maîtrise assez la langue française pour servir d'interprète, notamment avec les services gestionnaires et l'autorité administrative de la voie d'eau. Car il s'agit d'une obligation légale prévue par l'article 6 du décret n° 91-731 du 23 juillet 1991 relatif à l'équipage et à la conduite des bateaux circulant ou stationnant sur les eaux intérieures²⁵ et dont le bien-fondé n'est pas contestable, en particulier si l'on se réfère à l'accidentologie constatée des navires fluvio-maritimes sur le réseau Rhône- Saône.

En conséquence et bien qu'aucune disposition légale ne prévoie le recours obligatoire ni même l'existence d'un dispositif d'assistance à la conduite comparable au service de pilotage dans les eaux maritimes, le navire remontant les voies d'eaux intérieures françaises non ouvertes à la navigation internationale se trouve dans l'obligation de faire appel à une personne répondant à la première ou aux deux conditions requises, selon le cas. C'est ainsi que s'est développée la pratique par laquelle des titulaires du certificat de capacité pour la conduite des bateaux de commerce, le plus souvent d'anciens mariniers, assurent en qualité de travailleurs indépendants la conduite du navire en lieu et place du capitaine, tout au long de son séjour sur les eaux intérieures.

Cette pratique, communément dénommée « pilotage » n'a cependant aucun lien avec le régime de pilotage maritime qui s'applique aux navires dans les abords des ports maritimes. Dans le but d'éviter toute confusion, alors que le terme usuel de « pilote » est également employé pour désigner tantôt le conducteur d'un coche d'eau à la location, tantôt celui d'un

²³En vertu des dispositions combinées des articles L4210-1, troisième alinéa, et L4212-1 à L4212-3.

²⁴ Il s'agit du raccourcissement des durées de navigation exigibles pour postuler à l'examen de capacité de conduite des bateaux déjà évoqué.

²⁵Article 6: "*Tout navire étranger de plus de 15 mètres de longueur doit comprendre parmi son équipage ou ses passagers au moins une personne pouvant servir d'interprète*".

bateau de plaisance²⁶, il est proposé de ne pas retenir dans la suite de l'exposé ce terme de pilotage mais de lui préférer l'expression « d'assistance de conduite ».

Le constat de cette activité hors cadre n'est pas propre au réseau navigable du Rhône mais elle y est plus développée, avec une vingtaine de personnes exerçant dans des conditions juridiques et commerciales précaires.

Le navigant fluvial qui assure temporairement la conduite du navire endosse en effet la qualité de « conducteur » ce qui impliquerait, au sens du Règlement général de police de la navigation intérieure, qu'il exerce la pleine autorité de chef de bord sur l'équipage durant ce service sans que soient précisés les effets de cette dévolution sur les prérogatives du capitaine, telles qu'elles résultent du droit national et international.

Cette confusion des rôles induit des risques sérieux de mise en jeu de la responsabilité civile et pénale du conducteur-assistant puisque en sus de sa responsabilité nautique, le « conducteur » est en droit responsable des dispositions du Règlement général de police de la navigation intérieure et des textes pris pour son application. Ce qui inclut, par exemple, qu'il s'assure de la bonne tenue par le bord d'un certain nombre d'actions préventives visant la sécurité (état de la maintenance du navire, adaptation de celui-ci aux caractéristiques locales de la navigation) ou la protection de l'environnement (traitement des huiles usées). L'indécision du statut dans lequel ce conducteur-assistant exécute son « contrat », conclu parfois sans formalisation avec l'agent maritime, le prive en outre des protections juridiques internationalement reconnues au capitaine en sa qualité de préposé de l'armateur.

²⁶Notamment dans le fichier Rome et les annonces d'offres d'emploi ou de formation professionnelle émanant de pôle emploi ou d'agences spécialisées.

6 LES VOIES D'AMÉLIORATION

6.1 Prévoir un cadre juridique explicite et spécifique pour régir l'activité fluvio-maritime.

Les constats établis au chapitre précédent mettent en lumière l'indispensable besoin de construire un cadre logique explicitant le droit applicable pour régir l'activité de transport fluvio-maritime. Cet objectif suppose d'effectuer plusieurs types d'opérations.

Il s'agit, d'abord, de combler les lacunes signalées en précisant la portée juridique de certains termes, ensuite de tirer les conséquences au plan réglementaire des nouvelles clarifications apportées par la codification du droit des transports.

Cependant, ces éléments ne suffiront pas à lever toutes les incertitudes portant sur le droit applicable aux navires exploités dans les eaux intérieures car la sollicitation des textes existants atteint vite ses limites, une telle situation n'ayant pas été envisagée par le législateur. Il convient donc d'aller plus loin dans la création de droit en déterminant les dispositions auxquelles il convient de se référer et qui ressortissent soit au droit maritime, soit au droit fluvial. Ce faisant, la mission préconise la composition d'un dispositif légal spécifique qui a effectivement un caractère mixte, mais suivant quelques principes directeurs destinés à justifier les emprunts fait à tel mode plutôt qu'à tel autre et à garantir dans la durée la cohérence de la construction, au fur et à mesure des apports qui pourraient lui être faits.

6.1.1 Premier principe : l'indispensable identification des eaux supportant la navigation

Le passage en revue du droit existant révèle la prédominance reconnue à l'identifiant spatial pour déterminer le régime juridique applicable au transport. Il est par conséquent impératif que la définition des eaux supportant la navigation soit explicite et homogène entre législations, a fortiori au sein d'une même législation.

La première mesure consisterait à rétablir dans la partie du code des transports réservée au mode fluvial une définition des eaux intérieures qui inclue les eaux mixtes des estuaires sous l'appellation pertinente d'« *eaux maritimes intérieures* ». Une telle rectification pourrait être envisagée à court terme, à l'occasion de la loi de ratification de l'ordonnance de codification.

Une opération de toilettage du code de l'environnement serait parallèlement souhaitable afin que soit clairement déterminé le champ d'application respectif des dispositions qui, aujourd'hui, font référence tantôt aux « *eaux maritimes intérieures* » (voire « *eaux intérieures maritimes* ») tantôt, simplement aux « *eaux intérieures* ».

On observera qu'un exercice similaire a déjà été effectué s'agissant de l'article 63 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande (CDPMM) à l'occasion de sa recréation par les articles L5242-1 et L5242-2 du code des transports. Le remplacement de l'appellation « *eaux intérieures* » du texte d'origine par celle d'« *eaux intérieures maritimes* » s'apprécie comme une conséquence logique de la répartition de compétence fixée par les codificateurs entre la législation maritime réprimant les infractions à la sécurité de la navigation et son équivalente fluviale de part et d'autre du premier obstacle à la navigation maritime. L'on se demande

toutefois pourquoi cette opération n'est pas complètement aboutie en ce qui concerne la transcription de l'ancien article 63 bis du même code qui sanctionnait le défaut de signalement au préfet maritime lors d'une pénétration d'un navire dans les eaux sous juridiction française. Alors que les dispositions de cet article imposant un signalement en cas d'accident du navire survenu préalablement en mer sont reprises à l'article L5242-6 du code des transports qui, en concordance avec les articles qui le précèdent, corrige la mention initiale d'« *eaux intérieures* » par celle d'« *eaux maritimes intérieures* », les autres dispositions du même article prévoyant l'obligation de signalement du navire qui transporte des hydrocarbures telles que reprises par l'article L4242-7 du code des transports demeurent applicables suivant la formulation ancienne, « *dans les eaux intérieures* ». Ces distorsions sont à mettre en regard de celles déjà mentionnées entre les articles L218-3 et L218-17 du code de l'environnement²⁷ et appellent dans les meilleurs délais une explicitation de la volonté du législateur.

L'on disposerait ainsi, avec l'appellation d'« *eaux maritimes intérieures* » d'une définition unique et stable des eaux fluvio-maritimes dont l'adoption permettrait d'abandonner la formule obsolète de « *premier obstacle à la navigation maritime* » en lui préférant celle de « *limite amont des eaux maritimes intérieures* ».

Sur ces nouvelles bases, il est proposé qu'à l'avenir, toute disposition légale intéressant la circulation ou le stationnement des navires en amont de la ligne transversale de la mer mentionne systématiquement le champ d'application retenu, selon trois configurations alternatives :

- une application dans les eaux maritimes intérieures seules,
- une application dans les eaux intérieures seules,
- une application à la fois dans les eaux maritimes intérieures et dans les eaux intérieures.

6.1.2 Deuxième principe : la « sanctuarisation » du statut du navire

Le statut juridique du navire est intrinsèquement lié à un régime de droits réels exorbitant du droit commun, sur le fondement historique du droit maritime international.

L'option proposée consisterait donc à préserver dans les eaux intérieures françaises la cohérence forte qui existe au sein de ce statut entre les dispositions régissant les créances maritimes et le régime spécifique de mise en jeu de sa responsabilité. Seraient concernées les dispositions relatives à la propriété, à l'achat et à la vente du navire, au régime des hypothèques et des privilèges afférents, au régime de la saisie, ainsi que les conditions régissant le partage, la limitation et l'exonération de la responsabilité. Il s'agirait d'assurer sur le territoire national la pleine effectivité de dispositions conventionnelles internationales, non de reconnaître par ce biais au navire étranger une sorte d'extra-territorialité.

Cette démarche s'inscrit dans le droit fil des dispositions applicables en matière d'assistance et d'abordage évoquées plus haut et tire les conséquences de la jurisprudence dégagée par la Cour de Cassation dans l'affaire du navire "Laura" en 2005 et confirmée, depuis, par le droit positif. Dans ce litige qui opposait le département de Saône-et-Loire à l'armateur du navire ayant endommagé un pont sur le Rhône, la Haute Cour avait validé la position du juge d'appel qui estimait, contre l'avis de la collectivité requérante, qu'était recevable la constitution par l'armateur d'un fonds de limitation de sa responsabilité en application de la convention de Londres du 19 novembre 1976, bien que l'accident soit survenu dans les eaux intérieures, au

²⁷ Cf supra page 22

motif que le fait générateur du dommage, en relation directe avec l'utilisation du navire, l'emportait sur toute considération portant sur la nature des eaux. Les dispositions de l'article L161-3 du code de l'environnement introduites par la loi n°2008-757 du 1er août 2008 théorisent désormais cette approche en précisant que les mesures de prévention et de réparation de certains dommages causés à l'environnement s'appliquent « *sans préjudice du droit du propriétaire de navire de limiter sa responsabilité en application de la (dite) convention (...)* ».

Elle ne ferait en outre qu'anticiper l'évolution du droit fluvial telle qu'elle se dessine déjà avec la convention de Budapest du 22 juin 2001 relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure en matière d'exonération et de limitation de responsabilité du transporteur et telle qu'elle pourrait s'affirmer avec la convention de Strasbourg relative à la limitation de responsabilité du propriétaire de bateau en navigation intérieure, certes non encore ratifiée par la France²⁸.

6.1.3 Troisième principe : autoriser la préférence maritime du contrat de transport par navire sur les eaux intérieures

Alors que la législation nationale demeure muette sur le droit applicable au transport réalisé à la fois par mer et sur les eaux intérieures, la convention de Budapest susnommée prend explicitement en compte la situation d'une activité fluvio-maritime dans le cadre d'un transport international, c'est à dire lorsque le chargement et le déchargement interviennent dans deux états différents. Elle est ainsi applicable « *quels que soient la nationalité, le lieu d'immatriculation, le port d'attache ou l'appartenance du bateau à la navigation maritime ou à la navigation intérieure et quels que soient la nationalité, le domicile, le siège ou le lieu de séjour du transporteur, de l'expéditeur ou du destinataire* » (Article 2-3).

Elle est également applicable « *si le contrat de transport a pour objet un transport de marchandises sans transbordement effectué à la fois sur des voies d'eau intérieures et sur des eaux soumises à une réglementation maritime* » (Article 2-2).

Toutefois, ces deux clauses sont inopérantes si "*un connaissance maritime a été établi conformément au droit maritime applicable ou si la distance à parcourir sur les eaux soumises à une réglementation maritime est la plus longue.*"

Ces dispositions sont applicables dans le droit national même si le navire bat pavillon d'un État non partie à la Convention puisqu'il suffit que la France (port de chargement ou de déchargement) le soit (Article 2-1).

Ces éléments laissent toutefois hors du champ de la Convention le cas de figure d'un transport fluvio-maritime effectué entre ports maritimes et ports fluviaux français. Il est donc préconisé de transposer dans le droit national, pour ce type de transport, le principe de préférence maritime applicable au transport international. Une telle disposition, à intégrer dans le chapitre II (le transport de marchandises) du livre IV (le transport maritime), de la cinquième partie du code des transports, ne serait pas contraire aux dispositions de la Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance signée à Bruxelles le 25 Aout 1924 dite "Règles de la Haye-Visby" qui constituent le fondement actuel dudit chapitre²⁹.

²⁸A noter que cette convention prévoit en son article 2-1-a) d'inclure "*les dommages causés aux ouvrages d'art des ports, bassins, voies navigables, écluses ponts et aides à la navigation*" dans les clauses soumises à limitation de responsabilité.

²⁹Il n'en irait pas de même sous l'empire de la convention des Nations unies sur le transport de marchandises par mer dite

Une telle règle introduite par la loi s'apprécierait comme une utile précaution, car la démarche systémique avalisée par le code des transports, selon laquelle la nature des eaux emporte, sauf mention contraire, détermination exclusive du régime juridique applicable à l'activité, est susceptible d'amplifier les questionnements déjà soulevés. En effet, l'article L4000-2 de ce code définissant le transport fluvial comme le transport exercé sur les eaux intérieures, il y a présomption d'applicabilité des règles d'exploitation consignées dans la partie fluviale du code au navire opéré sur les cours d'eau et voies navigables.

6.1.4 Quatrième principe : affirmer la mise en œuvre du régime de sécurité de la navigation intérieure

La question de l'applicabilité de la réglementation de sécurité fluviale aux navires au delà du premier obstacle à la navigation maritime étant désormais tranchée par le code des transports, il convient de lui donner plein effet, ce qui suppose d'abandonner définitivement l'a priori tenace selon lequel la prédisposition du navire à la navigation maritime vaut nécessairement garantie de sécurité quand il circule dans les eaux intérieures.

- En premier lieu, l'élaboration d'une véritable doctrine s'impose.

Les textes réglementaires prévus en application de l'article L4220-1 mentionné plus haut³⁰ devraient donc prévoir :

- les conditions d'équivalence pour les navires détenteurs des titres de sécurité maritimes, comme cela a déjà été évoqué ;
- les prescriptions techniques maritimes et/ou fluviales exigibles des navires d'une jauge brute inférieure à 500 UMS qui peuvent recevoir de très substantiels assouplissements aux règles posées par la convention SOLAS ;
- enfin l'édition dans le règlement particulier des rivières et canaux concernés de règles de vitesse minimum pouvant être mobilisée en fonction du débit et du courant, c'est-à-dire une limitation des possibilités effectives de navigation, propres aux caractéristiques de chaque navire en fonction du débit et des courants constatés.

- En second lieu, il est impératif de renforcer les capacités juridiques d'intervention des services déconcentrés de l'État.

Là encore, le code des transports ouvre la voie en renvoyant au décret en Conseil d'État le soin de désigner les catégories de fonctionnaires et d'agents habilités à constater les infractions alors que de telles prérogatives étaient jusqu'alors généralement dévolues par la loi, suivant un schéma très cloisonné d'attribution de compétences.

6.1.5 Cinquième principe : fixer le cadre d'exercice professionnel de l'activité d'assistance à la conduite du navire

L'exercice d'assistance à la conduite dite « pilotage fluvial », est l'illustration la plus marquante d'une activité dont l'existence a précédé le droit puisque son développement

"Règles de Hambourg" qui dispose en son article 1-6 qu'elle n'est applicable qu'à la partie du contrat se rapportant au transport par mer lorsque le contrat "*implique, outre un transport par mer, un transport par quelque autre mode*".

³⁰ Cf supra page 21.

professionnel s'est réalisé hors de tout encadrement légal spécifique, ce qui n'est pas un moindre paradoxe s'agissant d'une fonction en relation étroite avec les exigences de sécurité de la navigation. Cette situation est inédite dans l'organisation des activités de transport, alors que sur le fondement du principe général de compétence dans le domaine de la sécurité qui lui est reconnue par l'article 9 de la LOTI³¹, aujourd'hui repris à l'article L1611-1 du code des transports, l'État a largement développé son contrôle non seulement dans le champ technique mais aussi en matière de réglementation de l'accès aux professions de transport et d'organisation du travail des personnels.

Ces considérations ne légitiment pas seulement l'établissement d'un minimum de règles d'exercice professionnel soumises au contrôle de l'autorité administrative. Le déficit de qualification en droit des relations unissant le conducteur-assistant au capitaine, mais aussi à l'agent maritime ou à l'armateur du navire entretient une insécurité juridique préjudiciable à l'ensemble de ces acteurs, qui s'analyse, objectivement, comme un frein à la capacité d'expansion de l'activité fluvio-maritime.

Il convient donc de définir un encadrement légal de la fonction d'assistance à la conduite du navire dans les eaux intérieures.

6.2 Un encadrement légal de la fonction d'assistance à la conduite

La mission s'est attachée à ce que cette construction nécessaire ne conduise pas à la création d'une nouvelle profession réglementée qui ne serait pas en pleine cohérence avec l'effort de libéralisation marquant le secteur d'activité fluviale.

6.2.1 La notion d'assistance de conduite

Le droit de la navigation intérieure ne reconnaît pas plus le « *capitaine* » ou « *patron* » qu'il n'officialise le « *pilote* » de rivière. Le seul statut juridiquement fixé est celui de « *conducteur* », en conformité avec les dispositions de la directive 96/50 du 23 juillet 1996 dont l'article 2b définit le « *conducteur de bateau* » comme « *la personne qui possède l'aptitude et la qualification nécessaires pour assurer la conduite du bateau sur les voies d'eau des États membres et qui exerce la responsabilité nautique à bord* ». Le projet de décret destiné à remplacer le décret du 21 septembre 1973 (fondement du Règlement général de police de la navigation intérieure) renforce ses prérogatives en prévoyant que le conducteur est considéré comme le « *chef de bord* » et en lui attribuant la pleine responsabilité de mettre en œuvre les règles définies par ce texte. Lesquelles ne se cantonnent pas aux éléments relevant de l'activité nautique, mais prennent en compte des prescriptions de diverses natures telles que la tenue à bord des documents réglementaires, les marques d'identification du navire, le carnet de contrôle des huiles usées, le mode de propulsion ou la signalisation visuelle ...

Cette assimilation du conducteur au chef de bord, parfaitement logique dans le cadre d'une activité fluviale classique n'est pas compatible avec une activité fluvio-maritime ; en effet, il n'est pas contestable que le marinier, assurant une prestation temporaire de conduite du navire, ne saurait endosser l'ensemble des prérogatives du capitaine et des responsabilités afférentes qu'il détient en sa qualité de mandataire et de préposé de l'armateur. Sont concernées ses fonctions commerciales, les obligations légales et contractuelles qui lui incombent dans sa mission déléguée de gardien de la chose (entretien du navire, du matériel, de la cargaison), ses attributions visant l'organisation et la sécurité du travail et de la vie à

³¹Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, Article 9, alinéa 2.

bord, renforcées dans le cadre du code international de gestion de la sécurité (code ISM) qui le charge, par exemple, de vérifier les certificats internationaux (STCW) des membres de son équipage. et de contrôler leurs temps de repos. Enfin, s'y ajoutent les prérogatives "absolues" qu'il détient dans le champ de la sûreté en vertu du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (code ISPS).

La proposition de la mission tendant à la « *sanctuarisation* » relative du statut du navire dans les eaux intérieures renforce naturellement cette incompatibilité qui n'est pourtant qu'apparente.

Il ne conviendrait pas, en effet, de tirer des conséquences trop rapides du glissement opéré par la réglementation entre « *conducteur* » et « *chef de bord* » pour consacrer une interprétation extensive du rôle du conducteur occasionnel des navires en rivière, même si la pratique actuelle d'exploitation fluvio-maritime sur le Rhône ne permet pas, de fait, d'écarter des situations dans lesquelles le capitaine semble s'en remettre entièrement à ce dernier, au moins sur une partie du trajet. Il faut rappeler avec force, au contraire, que la fonction juridique de « pilotage », telle qu'on peut l'appréhender dans les dispositions pouvant servir de référence, n'a en aucun cas pour effet de libérer le capitaine de ses obligations. Ainsi, l'article L5341-1 du code des transports prévoit que le pilotage maritime « *consiste dans l'assistance donnée aux capitaines pour la conduite des navires* », tandis que le Règlement de pilotage sur le Rhin entre Bâle et Mannheim précise en son article 14-1 que « *le pilote est le conseiller du conducteur du bâtiment ; il doit seconder ce dernier dans la conduite du bâtiment, le rendre attentif à toutes les particularités du secteur à parcourir et lui recommander les dispositions éventuelles à prendre* ». Le même texte prévoit encore que lorsque le pilote prend le commandement de l'équipage et de l'appareil à gouverner il devient le conducteur responsable au sens du règlement de police pertinent. On observe à cet égard la concordance de ces éléments avec la traduction de l'activité de pilotage des navires sur le bassin Rhône et Saône telle qu'elle résulte actuellement du code INSEE caractérisant l'activité des entreprises (code APE) qui la définit comme un "conseil technique".

Il s'agit bien d'une répartition des rôles entre le capitaine et le conducteur qui peut également affecter l'unicité de la fonction et de la responsabilité nautiques. Une telle configuration n'est naturellement pas exempte d'ambiguïtés, comme l'illustre une jurisprudence maritime ancienne, mais c'est pourtant celle que la mission recommande de retenir pour la situation particulière du titulaire du certificat de conduite des bateaux dont les services sont requis à bord des navires opérés sur le Rhône car la seule alternative envisageable consisterait à exiger du capitaine les qualifications de conduite sur les eaux intérieures ; comme on l'a souligné dans les conditions actuelles d'exploitation, une telle option serait irréaliste et contraire à l'objectif de développement du trafic fluvial³².

Cette mission d'assistance à la conduite, avec le partage des rôles qu'elle implique, devrait toutefois être le plus possible pré-définie en amont de la prestation individuelle attendue. Répondrait à ce besoin l'élaboration d'un contrat-type qui pourrait s'inspirer du Règlement de pilotage sur le Rhin susmentionné, identifiant les devoirs réciproques du bord et du prestataire en matière d'information sur l'état du navire, de la cargaison, des contraintes spécifiques de la navigation ou de l'exploitation commerciale, prévoyant les modalités d'une présence continue à la passerelle du capitaine ou d'un membre de l'équipage ainsi que les conditions dans lesquelles le capitaine s'assure du respect par l'équipage des ordres émanant du conducteur-

³²A défaut, les services chargés de la police correspondante ne pourraient que sanctionner une pratique de « prêt » de la capacité réglementaire, comme les services en charge de la police du transport routier ont sanctionné le « prêt » de la capacité exigée pour la gestion des entreprises de transport lorsque le titulaire de la capacité n'assurait pas la direction effective de l'entreprise.

assistant. Une mesure alternative pourrait aussi être recherchée dans le cadre d'une charte de qualité des conducteurs-assistants, à l'instar de celle adoptée par les pilotes maritimes, et qui s'inscrirait dans la démarche qualité préconisée ci-dessous.

6.2.2 Une formation professionnelle à ajuster

Cette activité d'« assistance à la conduite » serait assortie d'exigences spécifiques :

Répondre à deux impératifs

Comme il a déjà été souligné, les personnes qui assurent la conduite des navires sur le Rhône et la Saône pour le compte des armements sont pour la plupart des marinières chevronnés, rompus aux conditions locales de navigation, mais ces assurances de qualification professionnelle ne garantissent ni leur aptitude à communiquer avec un équipage étranger, ni à manœuvrer des navires qui présentent des caractéristiques techniques différentes de celles des bâtiments fluviaux, et qui sont exposés à un environnement nautique autre que celui pour lequel ils ont été conçus.

La création d'une « attestation spéciale » : « assistance à la conduite de navires fluvio-maritimes »

Les deux impératifs, technique et linguistique, propres à l'exploitation de navires dans les eaux intérieures françaises, justifieraient la création d'une attestation spéciale pour l'assistance à la conduite des navires « fluvio-maritimes », sur le bassin Rhône-Saône, dont la délivrance serait subordonnée d'une part, à la détention de la qualification de « conducteur de bateau », d'autre part, à la réussite d'un examen comprenant deux épreuves théoriques et une épreuve pratique.

La première épreuve théorique porterait sur les navires fluvio-maritimes et leurs caractéristiques : manœuvre, propulsion, gouvernail, courbes de giration, effets des petits fonds ; chargements et tirant d'eau.

La seconde épreuve théorique porterait sur l'anglais maritime, seul vecteur de communication universel entre les navires, afin d'apprécier la capacité du candidat à communiquer de manière sûre avec un équipage international.

En cas de succès aux épreuves théoriques, une épreuve pratique consisterait à assurer, sous la responsabilité d'un conducteur titulaire de l'attestation spéciale, la conduite d'un navire fluvio-maritime sur un parcours significatif de la voie d'eau concernée.

Le dispositif serait complété par un régime de dispense de la première épreuve théorique et de l'épreuve pratique au bénéfice du titulaire du certificat de conduite des bateaux de commerce justifiant d'un nombre d'embarquements et/ou d'un nombre d'heures de navigation à bord d'un navire fluvio-maritime sur le bassin Rhône-Saône qui seraient fixés par voie réglementaire

L'attestation spéciale « assistance à la conduite de navires fluvio-maritimes sur le Rhône » serait délivrée dans des conditions analogues à celles de l'attestation spéciale « radar » prévue par la réglementation, notamment par l'article 8 de l'arrêté du 19 décembre 2003 relatif à l'équipage et à la conduite des bateaux circulant ou stationnant sur les eaux intérieures. A cette fin, les examens pour l'obtention de cette attestation seraient organisés dans des centres spécialisés à la diligence du service instructeur localement compétent. Le jury serait constitué, outre le professionnel titulaire de l'attestation spéciale d'assistance à la conduite de navires fluvio-maritimes susmentionné, d'un représentant du service instructeur, d'un représentant de l'administration des affaires maritimes ainsi que d'un pilote maritime exerçant dans le port maritime le plus proche.

Une démarche similaire pourrait être envisagée sur d'autres bassins.

Comme les attestations spéciales « *radar* » et « *passagers* », le nouveau dispositif viendrait compléter la qualification reconnue au titre du certificat de capacité pour la conduite des bateaux de commerce, mais resterait spécifique aux parties « fluvio-maritimes » de rivières et canaux non reliées à un réseau d'un autre État membre, c'est-à-dire en pratique, pour la Seine et le Rhône et la Saône, (on rappelle l'existence de la « patente du Rhin » dans le cadre de la réglementation internationale spécialement applicable pour le Rhin et la Moselle.

A défaut d'une possibilité d'aménagement réglementaire, une solution alternative pourrait être recherchée par voie conventionnelle. Elle consisterait à inscrire dans un processus qualité défini conjointement entre les services de navigation et les professionnels assurant des prestations de conducteur-assistant un module de formation d'un contenu équivalent. Cette formation complémentaire acquise sur une base volontaire, serait un argument concurrentiel favorable pour le titulaire vis à vis des agents maritimes et offrirait au transporteur, en cas de mise en jeu de sa responsabilité, une preuve objective pour les tribunaux qu'il a usé d'une « *diligence raisonnable* » pour choisir un prestataire de qualité.

Les incertitudes juridiques

Il faut cependant relever les limites en droit d'une possibilité d'assimiler cette démarche à celles qui ont conduit à la création des deux attestations existantes.

Les conditions d'obtention des certificats nationaux de conduite de navigation intérieure sont en effet régies par la directive 96/50 du Conseil du 23 juillet 1996 qui ne prévoit pas expressément la création d'autres attestations spéciales, hormis les deux cas cités. La possibilité pour un État-Membre d'assortir les conditions générales d'obtention des certificats de l'exigence d'une formation complémentaire n'est prévue, en vertu de l'article 8, que dans l'hypothèse où cette exigence concerne la connaissance de la situation locale, en vue d'organiser la navigation sur certaines voies d'eau, cette possibilité étant subordonnée à la consultation préalable de la Commission.

Une autre voie mériterait d'être explorée en application de l'article 3, deuxième paragraphe, du même texte qui dispose « *Un État membre peut, après consultation de la Commission, dispenser de l'application de la présente directive les conducteurs de bateaux opérant exclusivement sur les voies navigables nationales non reliées au réseau navigable d'un autre État membre et leur délivrer des certificats nationaux de conduite de bateaux dont les conditions d'obtention peuvent différer de celles définies par la présente directive. La validité de ces certificats nationaux est alors limitée à ces voies navigables.* »

La mission préconise donc d'engager une procédure de consultation de la Commission sur le fondement soit du deuxième paragraphe de l'article 3, soit du deuxième paragraphe de l'article 8 de la directive.

Dans les deux cas, il conviendrait de faire valoir que si le réseau Saône-Rhône est bien relié à l'ensemble du réseau européen par des voies à gabarit Freycinet, les segments ouverts à la navigation fluvio-maritime ne permettent pas une telle connexion et n'offrent donc à ces navires que des parcours strictement nationaux.

Dans le prolongement de la démarche préconisée ci-dessus, le recours aux dispositions de

l'article 3 de la directive pourrait en outre être très opportunément sollicité pour sécuriser au plan juridique la fonction de « *conducteur-assistant* » qui n'est pas prévue par la réglementation européenne. Pourrait ainsi être soumise à la consultation de la Commission une mesure spécifique consistant, à titre dérogatoire et spécifique au trajet fluvial réalisé exclusivement sur le territoire français, à reconnaître au capitaine de navire titulaire des brevets et qualifications normalement requis pour conduire son navire dans les eaux maritimes, la capacité de poursuivre cette conduite dans les eaux intérieures relevant du périmètre géographique restrictif qui vient d'être évoqué, à la condition expresse qu'il s'adjoigne les services continus d'un conducteur-assistant répondant aux qualifications complémentaires proposées ci-dessus.

6.2.3 Une aptitude physique mieux garantie

Le rapport d'enquête technique établi par le Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT) concernant le heurt d'un pont par le navire « Natissa » sur le Rhône en novembre 2008³³, pointait, dans l'analyse des causes et facteurs associés de l'accident, le rôle joué par la fatigue du conducteur-assistant, sans doute d'autant plus marqué que ce dernier était âgé de 67 ans.

On ne peut que souligner à nouveau ici la carence réglementaire mise en évidence par le BEA-TT.

L'article 6 de la directive 96/50 du 23 juillet 1996 concernant l'harmonisation des conditions d'obtention des certificats nationaux de conduite des bateaux de navigation intérieure pour le transport des marchandises et des personnes dans la Communauté, a introduit la règle faisant obligation au titulaire d'un certificat de capacité de conduite ayant atteint l'âge de 65 ans de passer dans les trois mois qui suivent et ultérieurement, tous les ans, l'examen médical attestant de son aptitude physique et mentale normalement exigé pour obtenir un tel certificat. Ces prescriptions ont été transposées à l'article 12 modifié du décret n°91-731 du 23 juillet 1991 relatif à l'équipage et à la conduite des bateaux circulant ou stationnant sur les eaux intérieures qui dispose en outre que le certificat de capacité doit mentionner que les obligations définies ci-dessus ont été respectées, à peine d'être suspendu.

Dans l'affaire du « Natissa », le BEA-TT indique que le conducteur-assistant n'avait pas produit de certificat médical car son certificat de capacité lui ayant été délivré avant le 7 avril 1998, date d'entrée en vigueur de la directive 96/50, il échappait aux obligations d'un contrôle médical annuel. « *Du fait de cette exemption* » observait le rapport, « *et si l'on considère que la plupart des conducteurs ont obtenu leur certificat avant l'âge de 20 ans, on pourra trouver encore pendant plusieurs dizaines d'années des conducteurs exerçant leur activité au-delà de 65 ans sans contrôle médical* ».

Reprenant la recommandation alors émise par le Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT), la présente mission préconise une mesure générale qui dépasse la seule problématique de l'assistance à la conduite des navires fluvio-maritimes et qui viserait l'extension à l'ensemble des conducteurs des bateaux de commerce ou des navires dans les eaux intérieures de l'obligation de production d'un certificat médical annuel, quelle que soit la date d'obtention de leur certificat de capacité.

6.2.4 Une durée maximale de conduite limitée

Le même rapport du Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT) imputait également au risque de fatigue du conducteur la durée excessive des temps de

³³BEA-TT Rapport du 25 mars 2011.

conduite du navire sans repos et préconisait l'application de mesures de limitation comparables à celles qui prévalent pour tous les autres modes de transports, travailleurs indépendants compris.

Sans écarter la proposition du BEA-TT d'engager une recherche d'harmonisation des temps de conduite au niveau européen, la mission recommande une action plus immédiate.

En application de l'article L1611-1 du code des transports déjà mentionné³⁴, une disposition pourrait être introduite dans le décret n°83-1111 du 19 décembre 1983 déterminant les modalités d'application des dispositions du code du travail dans les entreprises de transport par voie de navigation intérieure et au personnel navigant de la batellerie fluviale, tendant à fixer, pour les travailleurs indépendants fournissant des prestations d'assistance de conduite à bord de navires fluvio-maritimes, une durée de travail quotidien limitée à 12 heures (ou 14 heures comme c'est le cas pour la navigation du Rhin), un temps de repos journalier et un temps de repos minima entre deux prestations.

Au-delà de cette durée, il devrait être remplacé par un autre conducteur-assistant titulaire des qualifications prévues. Dans la pratique, sauf à ce que le navire ne s'arrête pour permettre le repos du pilote, le navire devrait embarquer deux conducteurs-assistants. Ceux-ci pourraient alors se remplacer à des intervalles compatibles avec un repos physiologique minimal.

Le relevé des temps de conduite serait consigné par l'intéressé dans le livret individuel de contrôle prévu par le 2° de l'article 8 du décret n° 83-1111. A ce titre, il serait présenté aux agents de contrôle qui devraient vérifier la cohérence des indications portées avec les informations correspondantes inscrites sur le livre de bord du navire.

6.2.5 Un régime de responsabilité civile à sécuriser.

La sécurisation du régime de responsabilité civile du conducteur-assistant est étroitement subordonnée à la clarification de ses fonctions à bord et, partant, de la nature de ses relations avec l'armateur.

Comme il est proposé au § 6.2.1 ci-dessus, il est indispensable que le service rendu par le conducteur-assistant soit spécifié dans un cadre contractuel qui préciserait le périmètre de ses attributions, les conditions dans lesquelles celles-ci s'exercent en regard des prérogatives du capitaine et des obligations de l'équipage. Cet exercice de définition qui pourrait être formalisé dans un contrat-type, serait en effet déterminant pour permettre d'attribuer au conducteur-assistant la qualité de préposé du transporteur.

Une telle qualité n'est assurément pas établie dans la situation prévalant actuellement, pour des conducteurs "pilotes" qui se réclament d'une activité libérale de prestataires de service indépendants. Elle ne paraîtrait cependant pas hors de portée dans le cadre du service d'assistance technique que préconise la mission. L'affirmation des responsabilités du capitaine, la confirmation de son autorité effective, sa présence - ou celle d'un membre d'équipage - à la passerelle durant le service du conducteur-assistant, l'identification circonscrite des fonctions de ce dernier, les obligations auxquelles il est susceptible de s'engager vis à vis du transporteur quant à la destination ou aux délais du voyage, les obligations désormais explicitées du navire envers le ou les conducteurs-assistants pour ce qui a trait à leurs conditions de vie (et de repos) à bord, sont autant d'éléments qui concourent à matérialiser un lien de subordination entre le conducteur-assistant et le transporteur (ou son agent), indépendamment de toute relation de nature salariale. La Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure désormais applicable

³⁴ Cf supra page 31.

conforte a contrario cette approche, en précisant, en son article 17 (4) que le pilote ne peut être considéré comme un préposé ou un mandataire du transporteur au sens où ce dernier devrait répondre de ses actes et omissions, si ce pilote est désigné par une autorité et s'il ne peut être choisi librement, deux conditions qui sont exclues par les rapporteurs s'agissant de l'assistance à la conduite sur le bassin Rhône-Saône.

La qualification de préposé apporterait de substantielles garanties au conducteur-assistant en comparaison de la situation présente. En application du droit commun de la responsabilité civile, le commettant est en effet solidairement responsable du dommage causé par son préposé. Sous l'empire du droit maritime, il bénéficierait en outre des dispositions des articles L5121-2 et L5422-14 du code des transports permettant au préposé du transporteur de se prévaloir des exonérations et des limitations de responsabilité prévus par ces textes si le dommage ne trouve pas sa cause dans l'omission, la faute intentionnelle de ce dernier³⁵, ou s'il n'a pas été commis par lui témérement et avec conscience de la prévisibilité du dommage qui en résulterait. Une garantie analogue serait assurée dans l'hypothèse où il serait fait application au contrat de transport des dispositions de la convention de Budapest qui prévoit aussi en son article 17 (1), comme mentionné ci-dessus, que "*le transporteur répond des actes et omissions de ses préposés et mandataires auxquels il recourt lors de l'exécution du contrat de transport de la même manière que de ses propres actes et omissions (...)*".

Ces différentes options sont cependant toutes conditionnées par une même exigence que confirme une jurisprudence « affûtée » : l'endossement par le transporteur de la responsabilité civile pour les dommages imputables à son préposé ne peut s'exercer que si ce dernier a agi dans le cadre de ses fonctions, ce qui suppose donc que celles-ci soient déterminées avec précaution.

6.3 Des règles techniques complémentaires

Le règlement de navigation du Rhin, qui connaît un trafic régulier de navires de mer, comporte des dispositions propres aux navires fluvio-maritimes. Ces dispositions rendent de facto applicables aux navires de mer un certain nombre de normes applicables aux bateaux de navigation intérieure. Même si le contexte des voies d'eau françaises est quelque peu différent, des mesures plus contraignantes que celles préexistant peuvent être prises dans le but de prévenir les accidents. On peut rappeler les principaux facteurs d'accidents identifiés dans le cadre des enquêtes menées à la suite d'accidents survenus notamment sur le Rhône et la Saône :

- fatigue du conducteur ou conducteur-assistant ;
- caractéristiques de puissance et de manœuvrabilité rendant les navires vulnérables au courant, surtout en période de fort débit ;
- difficultés de communication entre conducteur-assistant et équipages.

Outre les conditions d'exercice de la fonction d'assistance de conduite, des dispositions techniques seraient en conséquence à prévoir concernant les caractéristiques minimales de

³⁵Article L5121-12: "*Les dispositions du présent chapitre (régime général de responsabilité - s'appliquent à l'affrètement, à l'armateur, à l'armateur-gérant, ainsi qu'au capitaine ou à leurs autres préposés terrestres ou nautiques agissant dans l'exercice de leurs fonctions, de la même manière que le propriétaire lui-même*".

Article L5422-14,2°, deuxième alinéa: "*Le préposé du transporteur peut se prévaloir des exonérations et des limitations de responsabilités que le transporteur peut invoquer en vertu des dispositions des articles L5422-12 et L5422-13 (pour les dommages subis par la marchandise).*"

puissance et de manœuvrabilité acceptables en période de fort débit des fleuves. Lorsque le débit atteint un seuil prédéfini, seuls les navires fluvio-maritimes disposant d'une puissance et d'une manœuvrabilité suffisantes seraient alors autorisés à pratiquer le fleuve. Les caractéristiques de puissance seraient appréciées au regard de la vitesse potentielle. On peut retenir le chiffre de 9 nœuds, soit 16 km/h, comme norme potentielle.

Sur le plan de la manœuvrabilité, les normes du Règlement du Rhin (chapitre 5) pourraient être appliquées, toujours à partir d'un seuil de débit restant à définir.

6.4 Une stratégie globale de contrôle

Comme il a été précisé, c'est désormais à la voie réglementaire que le code des transports renvoie le soin de définir les compétences de contrôle du respect des prescriptions de sécurité des navigations fluviale et maritime. Il convient donc de saisir sans délai cette opportunité de remise à plat des habilitations.

6.4.1 Affirmer et compléter le rôle des services chargés de la police de la navigation

Il s'agit d'instituer un régime de compétences croisées des services de navigation et des services des Affaires maritimes :

- reconnaître la compétence juridique des services chargés de la police de la navigation fluviale à contrôler le respect de la réglementation applicable aux navires de mer circulant dans les eaux intérieures ;
- ajouter les agents des services chargés de la police de la navigation fluviale à la liste des « fonctionnaires et personnes » ayant libre accès à bord des navires en application de l'article L5241-7 du même code ;
- rappeler le rôle de ces agents dans le domaine de la sûreté et du suivi de la navigation sur le domaine fluvial ;
- préciser la place des services de navigation dans la collecte et la transmission des informations relatives à l'état des navires de mer et aux éventuels incidents signalés ;
- rendre systématique la tenue de la statistique relative à l'ensemble des accidents et incidents survenant sur le fleuve.
- habiliter les agents des Affaires maritimes à réprimer dans les eaux maritimes intérieures les infractions au règlement général de police de la navigation intérieure et des règlements particuliers locaux.

6.4.2 Préciser le rôle des Centres de sécurité des navires

S'il est attesté que les navires fluvio-maritimes sont soumis au même contrôle de sécurité que les autres navires au titre des compétences de l'Etat du port, il ne serait pas anormal de considérer que l'accès au domaine fluvial, par les aspects particuliers qu'il comporte - pénétration profonde à l'intérieur du territoire national, accès au cœur des villes, difficultés de la navigation fluviale, absence de contrôles en amont, ... - légitimerait un contrôle exhaustif de ces navires, au moins sur un plan documentaire.

Ce contrôle devrait bien entendu être exercé, pour des raisons de compétence technique et de coordination avec les contrôles « portuaires », par les services en charge de la sécurité des

navires (CSN), en liaison avec ceux chargés de la sécurité de la navigation fluviale. Un dispositif adapté devrait être mis en place à cet effet, tenant compte des contraintes des deux services et évitant à la fois des charges inutiles et un excès de contraintes pour les navires concernés. S'agissant du Rhône, ce contrôle pourrait être réalisé au moment de l'embarquement du conducteur-assistant, lorsque le navire fluvio-maritime est immobilisé dans l'écluse. Il serait opéré par les agents du centre de sécurité des navires de Marseille, pour des raisons évidentes de proximité et de coordination avec les autres contrôles portuaires.

6.4.3 Organiser la coordination inter-services et la circulation de l'information

Il s'agit à la fois d'éviter les redondances, tout en mettant en place une organisation destinée à empêcher toute solution de continuité dans le contrôle, sans imposer de charges inutiles pour les navires concernés.

Sur le plan de l'information, il est important que les autorités aient connaissance des déficiences susceptibles d'être relevées par les conducteurs-assistants, ainsi que des incidents ou accidents. Il serait donc très opportun d'instituer l'obligation pour ce dernier de signaler ces déficiences, à l'instar de ce qui existe à la charge du pilote maritime en matière de sécurité maritime. Sur le fleuve, l'interlocuteur naturel des conducteurs-assistants est le service de navigation territorialement compétent. Il s'agit donc ensuite de faire suivre ces informations à l'autorité maritime, en vue d'éviter que le navire ne reprenne la mer (voire la suite de sa navigation fluviale) avant de subir une visite au titre du contrôle par l'État du port.

Dans ces conditions, il serait opportun, lorsque toutes les évolutions de compétences mentionnées supra auront été mises en place, de préciser, par exemple par convention inter-services, les modalités de coopération et de coordination. Un tel protocole associerait donc :

- L'autorité portuaire (première détentrice de l'information sur le mouvement du navire) ;
- L'autorité maritime (contrôle avant remontée et éventuellement à la sortie ou à la suite d'un incident) ;
- L'autorité fluviale territorialement compétente en matière de police et de sûreté.

6.4.4 Aménager un contrôle de sûreté

Les enjeux rappelés plus haut appellent des réponses volontaristes suivant les deux options alternatives ci-après.

La première, juridiquement simple à mettre en œuvre, mais imposant un surcroît de charge aux services des Affaires maritimes des ports d'entrée, consisterait à mettre en place un dispositif adapté de contrôle de la sûreté pour tous les navires en provenance de la mer, avant leur pénétration sur le réseau fluvial, conformément aux textes applicables au domaine maritime.

La seconde, exigeant une explicitation de la portée spatiale des dispositions de l'article L5251 -1 du code des transports³⁶ viserait à assurer la pleine applicabilité des dispositions relatives à la sûreté des navires aux navires - français et étrangers - fréquentant les voies navigables en amont du premier obstacle à la navigation, au moins tant qu'une législation propre à la sûreté dans le transport fluvial n'aura pas été adoptée.

³⁶Cf supra page 21.

6.4.5 Mobiliser l'inspection du travail sur les conditions d'exercice de la fonction de conducteur-assistant

L'adoption de dispositions réglementaires encadrant la durée de conduite du conducteur-assistant doit, pour être crédible, et pour favoriser une modification nécessaire des pratiques en cours aujourd'hui, être assortie, dès sa mise en application, des mesures de contrôle appropriées, tant de la part des services chargés de la police de la navigation que de l'inspection du travail qu'il conviendrait de sensibiliser à cet effet. L'organisation de "campagnes" à l'occasion desquelles les différents services en capacité d'intervenir uniraient leurs efforts serait de nature à favoriser la prise de conscience indispensable de l'ensemble des acteurs.

7 ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Les trafics

Annexe 4 : Glossaire des sigles et acronymes

ANNEXE 1 - LETTRE DE MISSION

CGEDD 006675-01



*direction générale des infrastructures,
des transports et de la mer*

La Défense, le

30 MARS 2009

sous-direction des ports et du transport fluvial

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de
l'Energie, du Développement durable et de
l'Aménagement du Territoire

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général de
l'Environnement et du Développement durable

Monsieur l'Inspecteur général des Affaires
maritimes

Référence :
Vos réf. :

Affaire suivie par : Patrice Chamailard
patrice.chamailard@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 72 73 22 - Fax : 01 40 81 72 90

Objet : Navigation des navires fluviaux maritimes en eaux intérieures

04/005

Le Rhône connaît, depuis quelques années, un développement croissant du trafic fluvial. Ce trafic comprend une part importante de trafic opéré par des navires fluvio-maritimes (NFM), en provenance ou à destination des ports méditerranéens. On peut estimer que le nombre de passages de ces navires entre Arles et Lyon est de l'ordre de 500 par année, sur un mouvement total de bateaux de l'ordre de 5000 sur le même itinéraire.

Ce mode de transport, qui combine à la fois le cabotage maritime et le transport fluvial, participe au report modal à l'échelle nationale mais également communautaire. Il répond ainsi aux objectifs du Grenelle de l'Environnement et doit être soutenu, sous réserve de préserver un niveau de sécurité suffisant sur la voie fluviale où s'opère ce transport.

Les navires concernés pratiquent une navigation dite « accessoire », sous le régime de laquelle ils sont soumis à un double cadre juridique, relevant l'un du domaine maritime et l'autre du domaine fluvial, suivant la matière. Cette ambiguïté pose problème à la fois aux navires et aux personnels embarqués, mais également aux services de l'Etat chargés de faire appliquer la réglementation et aux gestionnaires de l'infrastructure. Les problèmes rencontrés peuvent être de nature juridique, technique ou sociale et leur combinaison conduit à une navigation à risque qui peut entraîner des accidents, avec de graves conséquences sur le transport fluvial, l'environnement, ou la sécurité des populations situées à proximité de la voie d'eau.

Lorsqu'ils naviguent à l'amont de la limite de la navigation maritime, les navires fluvio maritimes restent soumis à certaines dispositions du droit maritime (statut du navire, équipage...), mais entrent également, pour certains aspects, dans le champ du droit fluvial (police de la navigation, conduite...). Ce double régime ne facilite pas une application claire des textes et contribue à une dégradation du niveau de sécurité de la navigation fluviale.

PJ :
Copie à : Directeur des affaires maritimes

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Arche Sud - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 22 22

Parmi les principaux incidents survenus, il faut retenir les deux accidents du Natissa (Givors le 11 juillet 2007 et Caderousse le 18 novembre 2008) et celui du Carina le 19 janvier 2008.

Plusieurs points nécessitent une expertise approfondie afin de disposer de propositions d'actions pragmatiques et durables, pour fournir à l'ensemble des intervenants (usagers de la voie d'eau, gestionnaires d'infrastructure, services de l'Etat) un cadre clair sur les plans technique et juridique, et notamment dans les domaines suivants :

- les éléments de sécurité et de manoeuvrabilité du navire,
- la conduite du navire et notamment le cadre d'intervention du conducteur dénommé localement « pilote » du Rhône,
- le contrôle du navire et la police de la navigation fluviale,
- le statut du navire lorsqu'il navigue à l'amont de la limite de la navigation maritime, et notamment l'identification difficile des donneurs d'ordre, le régime d'assurance, les actions en cas de dommages aux infrastructures et le régime de consignation.

Compte-tenu de la complexité engendrée par ce double cadre juridique, je souhaite confier une mission d'expertise conjointement au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des affaires maritimes. Cette mission aura pour objet :

- d'identifier et d'analyser les difficultés rencontrées lors des divers incidents ou accidents mettant en cause des navires fluvio-maritimes lorsqu'ils pratiquent la navigation fluviale,
- de faire des propositions pour améliorer les cadres juridique et technique, permettant de mieux sécuriser cette navigation.

Ses propositions seront modulées en distinguant la nationalité du pavillon (français ou étranger), le régime juridique applicable et les propositions d'actions à mettre en oeuvre pouvant être différents selon le cas.

La mission pourra s'appuyer en tant que de besoin sur les directions d'administration centrale concernées, en particulier la direction des services de transport et la direction des affaires maritimes, sur les services déconcentrés (service de la navigation et direction régionale des affaires maritimes) et les bureaux enquêtes-accidents Mer et Transports-Terrestres. Elle recueillera les attentes et les propositions des gestionnaires de voies navigables (Voies navigables de France et Compagnie nationale du Rhône), des Grands Ports maritimes (notamment Marseille) et des professionnels du transport fluvial ou fluvio-maritime (Comité des Armateurs fluviaux, Chambre nationale de la Batellerie artisanale, Armateurs de France, Bureau de la Promotion du Short-Sea Shipping, agents maritimes,...).

Il me serait agréable que la mission établisse un rapport d'analyse et de propositions dans un délai de quatre mois.

1 / Pour le Ministre d'Etat,

le directeur général des infrastructures,
des transports et de la mer

ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

(Liste non exhaustive)

Administration centrale

Direction des services de transports

Matthieu CHABANEL, sous-directeur des ports et du transport fluvial

Patrice CHAMAILLARD, adjoint au sous-directeur des ports et du transport fluvial

Arnaud MATTHIEU, chef du bureau de la réglementation et de l'organisation du transport fluvial

Didier BEAURAIN, chef du bureau du transport fluvial

Mikaël PIZZO, chargé d'études

Benjamin BOYER, chargé d'études

François-Xavier RUBIN de CERVENS, chef du bureau du contrôle des navires

François BEAUGRAND, adjoint du chef du bureau du contrôle des navires

Centre d'études techniques maritimes et fluviales

Yann HOLLOCOU (division développement, informatique et simulation)

Services déconcentrés

Service de navigation du Rhône et de la Saône

François WOLF, directeur des entités territoriales, suppléant au directeur

Michel DOUTRE, bureau des permis et titres de navigation

Jean-Jacques GROS, bureau de la réglementation

Nila KAHLA, bureau des affaires juridiques

Philippe PULICANI, arrondissement aménagement études et exploitation

Service de navigation de la Seine

Gaston THOMAS-BOURGNEUF, chef du service par intérim

Gestionnaires d'infrastructures

Voies navigables de France

Philip MAUGE, directeur du développement

Compagnie nationale du Rhône - CNR

Pierre Emmanuel PAREAU, chargé de mission navigation

Autres intervenants spécifiques aux navires fluvio-maritimes

Bureau pour la Promotion du Shortsea Shipping - BP2S

Jean-Marie MILLOUR, délégué général

Fabien BECQUELIN

Association des Pilotes Rhône Saône –APRES

Lionel VANDEVILLE, président

ANNEXE 3 - TRAFICS

Transports effectués par les bateaux de mer sur les voies navigables intérieures

Rhône

Chapitre NST de marchandises	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK
0- Produits agricoles	111 799 983	81 442 616	70 426 519	65 615 054	81 473 168	83 451 933	53 959 791	77 510 119	103 486 217	105 286 249	87 721 401
1- Denrées alimentaires et fourrages	1 951 230	488 794	2 807 175	17220	0	0	530 000	0	434 906	645 545	1 303 800
2- Combustibles minéraux solides	565 236	619 038	396 900	1 160 941	1 376 506	1 144 248	1 626 164	1 355 214	2 379 734	1 413 132	1 470 174
3- Produits pétroliers	0	417 375	0	0	0	0	0	289 380	3 467 774	0	0
4- Minerais, déchets pour la métallurgie	51 655 781	59 731 171	55 183 283	57 577 856	50 505 315	45 087 566	43 093 741	22 937 961	14 928 503	11 215 170	8 079 084
5- Produits métallurgiques	26 791 750	13 502 141	26 773 846	25 617 382	23 170 392	14 276 644	20 151 380	19 718 258	19 810 496	24 336 524	21 850 399
6- Minéraux bruts bruts, mat de construction	27 249 454	26 115 193	32 903 635	49 381 596	43 071 025	25 978 541	11 973 673	10 421 525	10 604 154	10 960 582	14 035 570
7- Engrais	13 686 500	7 431 676	6 112 305	10 663 087	8 908 512	10 264 090	11 826 218	16 877 291	18 656 487	16 986 522	8 639 891
8- Prod. chimiques	1 247 844	3 101 001	876 630	931 231	1 532 008	1 828 342	1 577 533	1 103 416	3 652 400	2 162 315	3 184 395
9- Machines, Véhicules, Transaction	2 595 152	1 246 912	2 379 366	1 215 058	3 079 629	2 846 096	2 199 774	3 127 122	4 327 553	3 368 139	1 685 545
Total	237 542 930	194 095 917	197 859 659	212 179 425	213 116 555	184 877 460	146 938 274	153 340 286	181 748 224	176 374 178	147 970 259

Seine

Chapitre NST de marchandises	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK
0- Produits agricoles	25 433 897	30 669 347	36 821 119	31 615 089	37 218 839	34 030 133	29 889 770	34 203 909	31 231 067	39 684 005	38 213 974
1- Denrées alimentaires et fourrages	0	0	0	0	0	538 300	0	330 150	0	1 359 829	1 514 862
2- Combustibles minéraux solides	1 914 927	2 358 132	1 646 166	2 164 660	2 850 412	3 058 836	5 870 164	6 210 782	5 922 828	6 219 871	2 791 839
3- Produits pétroliers	0	0	125 622	0	0	0	0	0	0	0	4 780 790
4- Minerais, déchets pour la métallurgie	13 049 232	11 983 577	20 418 745	23 281 879	15 747 597	7 809 658	10 010 916	10 250 418	6 917 124	9 196 848	21 542 035
5- Produits métallurgiques	31 811 064	7 804 732	36 205 289	43 918 755	46 981 999	36 777 640	51 989 502	56 079 545	57 017 462	67 601 494	50 842 838
6- Minéraux bruts bruts, mat de construction	1 686 916	441 560	5 449 472	12 499 096	15 083 529	7 996 208	3 513 495	3 503 565	3 023 974	13 611 629	1 101 493
7- Engrais	0	0	0	185 020	164 575	507 355	159 790	305 080	1 511 045	652 355	11 529 745
8- Prod. chimiques	0	1 935 981	8 990 888	13 883 140	12 418 242	15 481 646	13 536 997	12 927 022	14 036 259	13 834 310	1 734 848
9- Machines, Véhicules, Transaction	535 070	1 305 064	239 250	155 818	1 059 276	1 003 280	1 104 546	1 318 946	1 525 069	1 929 660	393 893
Total	74 431 106	56 498 393	109 896 551	127 703 457	131 524 469	107 203 056	116 075 180	125 129 417	121 184 828	154 090 001	134 446 317

Toutes voies confondues (y compris autres réseaux)

Chapitre NST de marchandises	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK	TK
0- Produits agricoles	137 233 880	112 111 963	107 247 638	97 230 143	118 692 007	117 482 066	83 849 561	111 897 388	134 833 534	144 970 254	125 956 675
1- Denrées alimentaires et fourrages	1 951 230	488 794	2 807 175	17 220	0	538 300	530 000	330 150	434 906	2 005 374	2 818 662
2- Combustibles minéraux solides	30 469 549	36 976 794	31 295 046	24 385 367	36 507 380	4 203 084	7 568 112	7 565 996	8 334 542	7 633 003	4 262 013
3- Produits pétroliers	1 365 040	757 043	714 080	1 055 678	3 628 284	0	0	289 380	3 467 774	0	0
4- Minerais, déchets pour la métallurgie	64 705 013	71 714 748	75 602 028	80 859 735	66 252 912	52 897 224	53 104 657	33 188 379	21 845 627	20 412 018	12 859 874
5- Produits métallurgiques	58 602 814	21 306 873	62 979 135	69 563 287	70 152 391	51 054 284	72 349 892	76 591 243	78 600 238	93 562 668	84 469 228
6- Minéraux bruts bruts, mat de construction	46 201 520	41 185 353	53 236 857	77 614 942	75 419 704	44 662 699	17 379 868	15 824 610	15 941 368	26 472 956	28 419 437
7- Engrais	13 686 500	7 431 676	6 112 305	10 848 107	9 073 087	10 771 445	11 986 008	17 258 371	20 424 632	17 738 133	9 463 916
8- Prod. chimiques	1 247 844	5 036 982	9 867 518	14 814 371	13 950 250	17 309 988	15 114 530	14 030 438	17 688 659	15 996 625	15 112 852
9- Machines, Véhicules, Transaction	3 130 222	3 517 746	3 224 431	1 869 246	4 629 242	4 139 031	3 304 320	4 446 068	5 954 752	5 362 245	3 538 208
Total	358 593 612	300 527 972	353 086 213	378 258 096	398 305 257	303 058 121	265 186 948	281 422 023	307 526 032	334 153 276	286 900 865

ANNEXE 4 - GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES

Acronyme	Signification
AIS	Automatic Identification System (système d'identification automatique)
Code APE	Code INSEE caractérisant l'activité des entreprises
APRES	Association des Pilotes du Rhône
BEA Mer	Bureau d'enquête sur les accidents de mer
BEA TT	Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre
BP2S	Bureau de Promotion du Shortsea Shipping (cabotage maritime)
CAF	Comité des Armateurs de France
CDPMM	Code Disciplinaire et Pénal de la Marine Marchande
CNBA	Chambre Nationale de la Batellerie Artisanale
CNR	Compagnie Nationale du Rhône
ENIM	Établissement National des Invalides de la Marine
Code ISM	Code international de gestion de la sécurité
Code ISPS	Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires
Load Lines	convention internationale sur les lignes de charge
LOTI	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
LRIT	Long Range Identification Tracking (système d'identification à longue distance et de suivi)
MARPOL	Convention internationale pour la prévention de la pollution
MoU	Memorandum of Understanding de Paris (memorandum d'entente de Paris)
OMI	Organisation Maritime Internationale
RGPNI	Règlement Général de Police de la Navigation Intérieure
SafeSea net	Système informatique centralisé intracommunautaire d'informations sur le suivi des navires et de leurs cargaisons
SNRS	Service de la Navigation Rhône-Saône
SOLAS	Safety Of Life At Sea (traité international pour la sauvegarde de la vie humaine en mer)
STCW	Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille
VNF	Voies Navigables de France
VTS	Vessel Traffic System (système de régulation du trafic maritime)