

Bruxelles, le 11.3.2021
COM(2021) 116 final

2021/0061 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure et de la Commission centrale pour la navigation du Rhin sur l'adoption de standards relatifs aux services d'information fluviale harmonisés

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la réunion du Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure (CESNI) qui se tiendra le 15 avril 2021 et lors d'une réunion en session plénière de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) le 2 juin 2021 sur l'adoption envisagée de standards européens relatifs aux services d'information fluviale (ES-RIS, édition 2021/1).

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. CCNR et CESNI

La Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) est une organisation internationale ayant des compétences réglementaires en matière de transport fluvial sur le Rhin. Quatre États membres de l'UE (l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas) et la Suisse sont parties à la CCNR.

La Convention révisée pour la navigation du Rhin, signée le 17 octobre 1868 à Mannheim, définit le cadre juridique régissant l'utilisation du Rhin en tant que voie navigable intérieure et établit les attributions de la CCNR. La Convention actuellement applicable est le fruit d'une convention modifiant la convention révisée pour la navigation du Rhin, adoptée le 20 novembre 1963 et entrée en vigueur le 14 avril 1967. Des réunions plénières auxquelles assistent des représentants des États membres de la CCNR se tiennent deux fois par an. La réunion plénière est l'organe décisionnel de la CCNR. C'est dans ce cadre que les résolutions de la Commission centrale sont adoptées. Chaque État possède une voix, et les décisions sont prises à l'unanimité. Ces résolutions sont juridiquement contraignantes. L'Union européenne n'est pas membre de la CCNR.

En 2015, la CCNR a adopté une résolution établissant un Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de navigation intérieure (CESNI). Au rang des missions du CESNI figurent l'adoption de normes techniques («standards») dans différents domaines, notamment en ce qui concerne les bateaux, les technologies de l'information et les équipages, l'interprétation uniforme de ces normes et des procédures correspondantes ainsi que les délibérations sur la sécurité de la navigation, la protection de l'environnement ou d'autres domaines de la navigation.

Le CESNI est composé d'experts représentant les États membres de la CCNR qui ont un droit de vote en vertu du principe d'une voix par État. L'Union n'est pas membre du CESNI. Elle peut participer aux travaux du CESNI, comme peuvent le faire les organisations internationales dont la mission couvre les domaines relevant du CESNI, mais elle n'a pas de droit de vote.

2.2. L'acte envisagé par le CESNI et la CCNR

Lors de sa réunion du 15 avril 2021, le CESNI doit adopter la première édition du standard européen pour les services d'information fluviale (ES-RIS, édition 2021/1).

Au cours des années 2019 et 2020, des experts du CESNI ont élaboré le projet d'ES-RIS 2021/1. Il s'agira de la première édition des standards RIS du CESNI, qui constituera la base de référence pour les révisions futures de l'ES-RIS. L'ES-RIS 2021/1 contient les spécifications techniques dans les domaines régis par la directive 2005/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à des services d'information fluviale

(SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires¹ et par les actes d'exécution adoptés par la Commission en vertu de l'article 5 de cette directive. Les spécifications techniques contenues dans les actes d'exécution sont fondées sur les principes techniques énoncés à l'annexe II de la directive 2005/44/CE et tiennent compte des travaux réalisés dans ce domaine par les organisations internationales compétentes (par exemple, la CCNR, la CEE-ONU). Aucune modification du contenu des spécifications techniques n'a été apportée à cette première édition de l'ES-RIS. Les normes pertinentes sont reproduites dans les parties et annexes de l'ES-RIS, et non simplement en faisant référence à des documents publiés par la CEE-ONU. En outre, le document ES-RIS 2021/1 contient le standard d'essai pour l'AIS Intérieur 2021/3.0, que le CESNI a adopté le 13 octobre 2020 et qui fait l'objet de la décision (UE) 2020/1508 du Conseil².

L'ES-RIS 2021/1 couvre les normes techniques suivantes pour les SIF:

Partie I: Système de visualisation des cartes électroniques et d'informations pour la navigation intérieure

Partie II: Système standard de suivi et de localisation des bateaux de navigation intérieure

Partie III: Exigences opérationnelles et de performance, méthodes d'essai et résultats d'essais requis pour les équipements embarqués AIS Intérieur (standard d'essai AIS Intérieur)

Partie IV: Notification électronique des bateaux en navigation intérieure

Partie V: Avis à la batellerie

L'ES-RIS sera régulièrement mis à jour en tenant compte des travaux des groupes de travail du CESNI. Les mises à jour régulières de l'ES-RIS sont nécessaires pour:

- maintenir le niveau élevé de sécurité de la navigation intérieure,
- suivre l'évolution technique,
- assurer la compatibilité avec le cadre juridique de l'UE et les exigences internationales.

Au cours de sa réunion du 13 octobre 2020, le comité du CESNI a décidé de programmer l'adoption de l'ES-RIS 2021/1 lors de la réunion du 15 avril 2021. Avant cette réunion du 15 avril 2021, seules des modifications mineures devraient être apportées aux projets de standard. L'ES-RIS 2021/1 sera publié sur le site web prévu à cet effet (cesni.eu). Tous les États membres de l'Union disposent d'un accès (protégé) aux projets de standards susvisés.

Les spécifications techniques contenues dans le document ES-RIS 2021/1 correspondent aux spécifications techniques qui ont déjà été adoptées dans le cadre juridique de la directive 2005/44/CE³.

¹ Directive 2005/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à des services d'information fluviale (SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires (JO L 255 du 30.9.2005, p. 152).

² Décision (UE) 2020/1508 du Conseil du 12 octobre 2020 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure (CESNI) et de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) sur l'adoption de standards concernant les prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure (JO L 345 du 19.10.2020, p. 6).

³ Règlement d'exécution (UE) 2018/2032 de la Commission du 20 novembre 2018 modifiant le règlement (CE) n° 416/2007 concernant les spécifications techniques des avis à la batellerie (JO L 332 du 28.12.2018, p. 1).

La CCNR adoptera une résolution modifiant sa réglementation afin d'y inclure une référence à l'ES-RIS 2021/1.

Afin d'assurer la cohérence des deux régimes juridiques existants pour les services d'information fluviale harmonisés (Rhin et UE), il convient d'harmoniser les standards pertinents. La législation pertinente de l'Union est déjà en vigueur, mais la réglementation de la CCNR ne fera référence à l'ES-RIS 2021/1 qu'à partir du 25 avril 2022. Cette date correspond au délai d'application du règlement d'exécution (UE) 2019/1744 de la Commission, qui était le dernier acte d'exécution à entrer en vigueur en vertu de la directive 2005/44/CE. Le calendrier de mise en œuvre sera donc harmonisé.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La position de l'Union est nécessaire étant donné que l'objet des actes envisagés concerne un domaine relevant de la compétence exclusive de l'Union et qu'il est nécessaire de veiller à ce que les intérêts de l'UE soient dûment pris en compte lors de l'adoption de décisions concernant l'établissement de normes pour des services d'information fluviale harmonisés (SIF). En vertu de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, l'Union dispose d'une compétence externe exclusive dans les domaines couverts par les standards en question, étant donné qu'ils sont susceptibles d'affecter des règles communes de l'Union. En effet, les États membres mettent en place des SIF en application de l'article 4 de la directive 2005/44/CE conformément aux spécifications techniques contenues dans les actes d'exécution adoptés par la Commission en vertu de l'article 5 de ladite directive. Les projets de standards en question sont élaborés de manière à ce que le contenu de ces standards soit pleinement aligné sur les normes actuellement intégrées dans les spécifications techniques contraignantes de l'UE adoptées au titre de la directive 2005/44/CE et contenues dans les règlements d'exécution (UE) 2018/2032, 2018/1973, 2019/838 et 2019/1744. Ces standards se rapportent aux spécifications techniques des services d'information fluviale harmonisés qui, à la lumière du considérant 3 de la directive 2005/44/CE, devraient être prises en compte lors de l'adoption des spécifications techniques contraignantes au titre de l'article 5 de ladite directive.

L'élaboration de l'ES-RIS a fait l'objet d'une préparation intensive au niveau des experts du CESNI. Un large éventail d'experts des secteurs public et privé a été consulté à ce propos. Les réunions techniques suivantes se sont tenues au cours de l'élaboration des normes au niveau du CESNI:

- réunions des groupes de travail (13-14.2.2019, 11-12.12.2019, 1-2.4.2020, 23-26.6.2020, 2-3.9.2020) et
- réunion du comité (13.10.2020).

Ces réunions ont permis de parvenir à un accord au niveau des experts sur les standards relatifs aux services d'information fluviale.

Règlement d'exécution (UE) 2018/1973 de la Commission du 7 décembre 2018 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 909/2013 relatif aux spécifications techniques applicables au système de visualisation des cartes électroniques et d'informations pour la navigation intérieure (ECDIS intérieur) visé dans la directive 2005/44/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 324 du 19.12.2018, p. 1).
Règlement d'exécution (UE) 2019/838 de la Commission du 20 février 2019 concernant les spécifications techniques applicables aux systèmes de suivi et de localisation des bateaux et abrogeant le règlement (CE) n° 415/2007 (JO L 138 du 24.5.2019, p. 31).
Règlement d'exécution (UE) 2019/1744 de la Commission du 17 septembre 2019 relatif aux spécifications techniques des systèmes de notification électronique des bateaux en navigation intérieure et abrogeant le règlement (UE) n° 164/2010 (JO L 273 du 25.10.2019, p. 1).

La proposition de position de l'Union consiste à adopter l'ES-RIS 2021/1, étant donné qu'il facilite le niveau le plus élevé de sécurité de la navigation intérieure, suit l'évolution technique dans ce secteur et garantit la compatibilité des services d'information fluviale en Europe

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique, que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord⁴.

La notion d'*«actes ayant des effets juridiques»* englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont *«vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»*⁵.

4.1.2. Application au cas d'espèce

Le CESNI et la CCNR sont tous deux des instances créées par un accord international.

Bien que les règles adoptées par le CESNI ne soient pas contraignantes en soi, elles deviendront contraignantes pour les membres de la CCNR, une fois que cette dernière aura modifié son cadre réglementaire relatif aux spécifications techniques concernant les SIF pour faire référence aux standards adoptés par le CESNI et rendre ces standards obligatoires dans le cadre de l'application de la convention révisée pour la navigation du Rhin. L'effet contraignant des règlements rhénans pour les membres de la CCNR découle des dispositions de la convention de Mannheim du 17 octobre 1868⁶.

En outre, le standard ES-RIS 2021/1 et ses versions révisées ultérieures sont des actes ayant des effets juridiques aux fins de l'application de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE, étant donné qu'ils sont de nature à influencer de manière déterminante le contenu du droit de l'Union. L'article 5 de la directive 2005/44/CE habilite la Commission à adopter des orientations techniques et des spécifications techniques afin de soutenir les SIF et d'assurer l'interopérabilité de ces services. Selon le considérant 3 de la directive, pour des raisons de sécurité et pour assurer une harmonisation à l'échelle européenne, le contenu de ces exigences et spécifications techniques communes devrait se fonder sur les travaux effectués dans ce domaine par les organisations internationales compétentes, notamment la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) et la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU).

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, point 64.

⁵ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

⁶ Convention révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868, telle que modifiée le 20 novembre 1963.

L'ES-RIS 2021/1 contiendra des spécifications techniques correspondant à celles qui ont été adoptées jusqu'à présent dans le cadre de l'article 5 de la directive 2005/44CE. Les spécifications techniques applicables aux SIF au titre de la convention de Mannheim seront alignées sur celles adoptées dans le cadre de la directive 2005/44/CE, et toute révision future de l'ES-RIS 2021/1 aura une incidence directe sur l'acquis de l'Union dans ce domaine.

La résolution devant être adoptée par la CCNR, qui modifiera sa réglementation pour y inclure une référence à l'ES-RIS 2021/1, constituera un acte juridiquement contraignant à l'égard des parties à la CCNR. Toutefois, elle ne complétera ni ne modifiera le cadre institutionnel de la convention de Mannheim.

Il est donc nécessaire d'établir la position à prendre au nom de l'Union au sein du CESNI et de la CCNR pour l'adoption de normes relatives aux services d'information fluviale.

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application au cas d'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement la politique de transport commune.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 91, paragraphe 1, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 91, paragraphe 1, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure et de la Commission centrale pour la navigation du Rhin sur l'adoption de standards relatifs aux services d'information fluviale harmonisés

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 91, paragraphe 1, lu conjointement avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La Convention révisée pour la navigation du Rhin signée à Mannheim le 17 octobre 1868, modifiée par la Convention modifiant la Convention révisée pour la navigation du Rhin, signée à Strasbourg le 20 novembre 1963, est entrée en vigueur le 14 avril 1967.
- (2) Conformément à l'article 1^{er} de l'accord, la Commission centrale pour la navigation du Rhin (la «CCNR») peut modifier son cadre réglementaire relatif aux services d'information fluviale («SIF») en se référant aux standards adoptés par le Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure (le «CESNI») et en rendant ces standards obligatoires dans le cadre de l'application de la convention révisée pour la navigation du Rhin.
- (3) Le CESNI a été créé le 3 juin 2015 dans le cadre de la CCNR dans le but d'élaborer des normes techniques pour la navigation intérieure dans différents domaines, notamment en ce qui concerne les bateaux, les technologies de l'information et les équipages.
- (4) L'action de l'Union dans le secteur de la navigation intérieure devrait viser à assurer l'uniformité dans l'élaboration des spécifications techniques appliquées dans l'Union, en ce qui concerne les SIF.
- (5) Pour garantir l'efficacité et la sécurité du transport par voies navigables intérieures, il est important que les SIF soient compatibles et aussi harmonisées que possible dans le cadre des différents régimes juridiques en Europe.
- (6) Lors de sa réunion du 15 avril 2021, le CESNI doit adopter le standard européen «Services d'information fluviale» («ES-RIS») 2021/1.
- (7) L'ES-RIS 2021/1 établit des spécifications techniques et des standards uniformes afin de soutenir les SIF et de garantir l'interopérabilité de ces services. Les spécifications techniques et les standards en question coïncident avec ceux que requiert l'adoption de

la directive 2005/44/CE du Parlement européen et du Conseil⁷, notamment dans les domaines suivants: système électronique de visualisation des cartes et d'information pour la navigation intérieure, notification électronique des bateaux, avis à la batellerie, systèmes de suivi et de localisation des bateaux et compatibilité des équipements nécessaires à l'utilisation des SIF.

- (8) Les spécifications techniques relatives aux SIF sont fondées sur les principes techniques énoncés à l'annexe II de la directive 2005/44/CE et tiennent compte des travaux réalisés dans ce domaine par les organisations internationales compétentes.
- (9) Il convient d'établir la position à prendre au nom de l'Union au sein du CESNI, étant donné que l'ES-RIS 2021/1 sera de nature à influencer de manière déterminante le contenu du droit de l'Union, à savoir les spécifications techniques contraignantes adoptées dans le cadre de la directive 2005/44/CE.
- (10) Au cours de sa réunion plénière du 2 juin 2021, la CCNR adoptera une résolution visant à modifier la réglementation de la CCNR afin d'y inclure une référence à l'ES-RIS 2021/1. Par conséquent, il convient également d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein de la CCNR.
- (11) L'Union n'est pas membre de la CCNR ni du CESNI. La position de l'Union doit être exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres de ces instances, agissant conjointement,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La position à prendre au nom de l'Union au sein du comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure («CESNI») qui se réunira le 15 avril 2021 consiste à approuver l'adoption du standard européen «Services d'information fluviale» («ES-RIS») 2021/1.
2. La position à prendre au nom de l'Union lors de la session plénière de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) au cours de laquelle des prescriptions relatives aux services d'information fluviale doivent être arrêtées consiste à soutenir toutes les propositions visant à modifier les réglementations de la CCNR pour qu'elles fassent référence à l'ES-RIS 2021/1.

Article 2

1. La position visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du CESNI, agissant conjointement.
2. La position visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres de la CCNR, agissant conjointement.

⁷ Directive 2005/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à des services d'information fluviale (SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires (JO L 255 du 30.9.2005, p. 152).

Article 3

Des modifications techniques mineures à la position exposée à l'article 1^{er} peuvent être convenues sans que le Conseil doive adopter une autre décision.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président