



Bruxelles, le 28.10.2020
COM(2020) 685 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur le réaménagement des voies réservées dans les transports afin d'assurer la continuité
de l'activité économique pendant la période de résurgence de la pandémie de COVID-19**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le réaménagement des voies réservées dans les transports afin d'assurer la continuité de l'activité économique pendant la période de résurgence de la pandémie de COVID-19

I. Introduction

1. Lorsque la pandémie de COVID-19 a éclaté au début du printemps 2020, de nombreux États membres, poursuivant un objectif de protection de la santé publique, ont fermé leurs frontières de manière fragmentée et non coordonnée, même en ce qui concerne la circulation des biens. Ces fermetures ont d'abord perturbé le marché unique, avec de longs temps d'attente aux frontières pour les véhicules de transport de marchandises ainsi que l'interruption des vols de fret, ce qui a entraîné des pénuries et des incertitudes concernant la fourniture de biens. Cette situation a donné lieu à des achats sous l'effet de la panique et à des pénuries, même de produits médicaux essentiels.
2. Le 23 mars, la Commission a donc adopté la communication sur les voies réservées¹ pour faire suite aux lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels². Les voies réservées ont essentiellement pour but de garantir le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement sur le marché unique et d'éviter d'éventuelles pénuries. La communication stipule que les véhicules de transport de marchandises ne devraient pas subir de retards de plus de 15 minutes au moment de traverser les frontières intérieures du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), quelles que soient les marchandises qu'ils transportent, et prévoit des dispositions d'accompagnement pour les travailleurs du secteur des transports.
3. Les fermetures de frontières et la réintroduction d'autres mesures ou de contrôles sur les travailleurs du secteur des transports, notamment à ou après la frontière, peuvent causer d'importantes perturbations sociales et économiques et créer des obstacles considérables au transport, à la logistique et au mouvement des personnes, en particulier pendant une période de crise. En outre, à ce stade, la fermeture des frontières au transport de marchandises s'avère inefficace dans la lutte contre la propagation du virus³.
4. En ce qui concerne les délais d'attente maximaux, l'objectif de la communication sur les voies réservées a été atteint à de nombreux points de passage routiers.

¹ C(2020) 1897 final.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324\(01\)&qid=1587452564985&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324(01)&qid=1587452564985&from=FR)

² C(2020) 1753 final.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316\(03\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316(03)&from=FR)

³ Les fermetures de frontières ne retarderont l'introduction du virus dans un pays que si elles sont presque complètes et rapidement mises en œuvre durant les premières phases précédant la détection du premier cas autochtone, ce qui n'est réalisable que dans des contextes spécifiques et isolés (comme les États insulaires) <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions-september-2020.pdf>

Le 19 mars 2020, les temps de traversée des frontières étaient très élevés pour les camions et de longues files d'attente étaient observées aux frontières entre l'Allemagne et la Pologne (entre 20 et 50 km), l'Allemagne et la France (plus de 20 km), la République tchèque et l'Allemagne (13 km), la République tchèque et la Slovaquie (16 km), la Slovaquie et la Hongrie (16 km) et la Hongrie et la Roumanie (16 km). Des temps d'attente compris entre une et trois heures étaient également constatés à d'autres frontières comme celles séparant la France et l'Allemagne, la France et l'Italie, la Slovénie et la Croatie, la Hongrie et la Roumanie, l'Allemagne et la Belgique, ainsi que la Slovaquie et la Hongrie. Sans intervention, cette situation aurait pu entraîner l'effondrement du marché intérieur des biens ainsi qu'une perturbation des chaînes d'approvisionnement. Le trafic de voyageurs a en grande partie été suspendu au moment du pic de la crise pandémique. Grâce aux actions entreprises au niveau de l'UE et mises en œuvre en pleine coopération avec les États membres, les marchandises ont pu continuer de circuler.

Le respect de la communication sur les voies réservées a permis de réduire fortement les temps d'attente aux frontières, ce qui a eu des effets positifs sur l'activité de transport de marchandises.

5. Aujourd'hui, en pleine période de résurgence de la pandémie, il est essentiel de limiter les perturbations que de nouvelles mesures de lutte contre la pandémie pourraient entraîner pour l'économie et le commerce. Les secteurs de l'industrie et des transports ont été durement touchés par la crise et ne résisteront pas une seconde fois. Compte tenu des graves répercussions des pertes subies et du ralentissement économique lié à la COVID-19, il est désormais crucial de préserver le fonctionnement de l'économie. Le transport de marchandises revêt une importance systémique pour le maintien du fonctionnement de l'économie de l'Union, à la fois en interne et à l'international. Cet objectif ne sera réalisable que si les biens et les services peuvent circuler librement au sein d'un marché unique efficient et solide et que les services de connectivité essentielle sont assurés pour les travailleurs du secteur des transports et les passagers, dans la mesure où les considérations de santé publique sont respectées. Les entreprises, les usines, les installations médicales et les commerces doivent avoir la garantie que les chaînes d'approvisionnement fonctionneront et que leur personnel sera en mesure de se déplacer et de traverser les frontières.
6. Les objectifs de la communication de mars 2020 restent entièrement valables. Toutefois, sept mois après leur introduction, nous devons renforcer certains principes de la communication sur les voies réservées, sur la base des leçons que nous avons apprises, et les adapter à une résurgence de la pandémie. La présente communication expose des mesures qui permettront de continuer d'assurer le flux de marchandises ainsi que la libre circulation des travailleurs du secteur des transports compte tenu des impératifs sanitaires et économiques auxquels nous sommes confrontés.
7. Pour que l'initiative de l'UE sur les voies réservées continue de soutenir efficacement l'économie et de contribuer à la reprise, nous devons éliminer les obstacles qui subsistent et maintenir le bon fonctionnement du marché unique. Il nous faut donc garantir la fluidité du fret, soutenir les travailleurs essentiels du secteur des transports, faire mieux en matière de logistique multimodale et proposer à tout moment une

connectivité minimale aux voyageurs. Coordination, coopération et transparence se sont avérées indispensables et continueront de l'être pour que le marché unique reste préparé à des crises futures.

II. Réaménagement des voies réservées: garantir la fluidité du fret et de la logistique

8. Alors que 90 % des 178 points de passage du réseau RTE-T sont conformes à la communication sur les voies réservées, 5 % d'entre eux présentent encore des temps d'attente supérieurs à 15 minutes, le plus souvent aux frontières intérieures de l'UE hors Schengen. Pour soutenir les flux de marchandises et le secteur des transports, garantir le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement et éviter de nouvelles pénuries, il est maintenant temps de veiller à ce que la gestion du trafic, les services d'assistance et les équipements nécessaires soient mis en place afin de limiter au maximum les retards.
9. Au fur et à mesure que les États membres prennent de nouvelles mesures et que de plus en plus de confinements partiels sont mis en œuvre, on constate déjà des cas de travailleurs du secteur des transports soumis à une quarantaine, de fermeture d'aires de repos et de chauffeurs incapables de renouveler leurs permis. Nous devrions donc continuer à mettre en place des voies réservées pour maintenir la fluidité des transports et, le cas échéant, les améliorer de sorte que, tout au moins, et indépendamment de l'envergure des mesures sanitaires appliquées:
 - tout le personnel des véhicules et navires de transport de marchandises soit traité sans discrimination, quels que soient le pays d'immatriculation du véhicule/navire, son origine, sa destination ou la nationalité du conducteur/de l'équipage;
 - les véhicules transportant tout type de marchandises à titre professionnel puissent emprunter les voies réservées des points de passage frontaliers;
 - les procédures supplémentaires imposées aux points de passage frontaliers en raison de la COVID-19 soient évitées ou rationalisées au maximum. Les conducteurs de véhicules de transport de marchandises ne devraient pas avoir à présenter d'autres documents que leur pièce d'identité et leur permis de conduire;
 - la présentation/l'affichage de documents par voie électronique soit suffisante et encouragée. Nous constatons que certains États Membres ont profité de cette crise pour développer ce type de système (voir ci-dessous);
 - les couloirs de transit soient maintenus entre les États membres, au moins le long du réseau RTE-T. Tous les conducteurs, de véhicules privés ou de transport collectif, qui transitent par un pays doivent être en mesure de le faire, indépendamment de leur zone de provenance et sans devoir se faire tester, tant qu'ils restent dans le couloir de transit;
 - dans la mesure et pendant la durée nécessaires pour remédier aux retards, les États membres pourraient octroyer des dérogations aux restrictions de circulation existant sur leur territoire (interdictions de circuler le week-end ou la nuit, interdictions liées à la pollution sonore, interdictions sectorielles, etc.) afin de garantir la fluidité du transport de marchandises;
 - les couvre-feux ne s'appliquent pas au transport de marchandise ni aux travailleurs du secteur des transports;

- les services auxiliaires comme l'accès aux stations de ravitaillement, à des services sanitaires minimum (p. ex. aires de repos avec toilettes et douches), à des services de restauration (p. ex. nourriture à emporter, distributeurs automatiques de denrées) et à des services d'hébergement soient assurés et que les États membres déterminent leur emplacement dans l'application Green Lanes (voir ci-dessous).
10. La Commission reconnaît que les embouteillages présents à un certain nombre de frontières ne sont pas uniquement dus à la COVID-19 et que de longs temps d'attente étaient déjà constatés à ces points de passage avant la pandémie actuelle pour des raisons d'organisation et d'infrastructure, comme le manque de garde-frontières aux frontières de l'espace Schengen. Aujourd'hui, il importe que les États membres, sur la base du concept des voies réservées, optimisent le franchissement des frontières au moyen de systèmes de surveillance des frontières intelligents, réexaminent la nécessité de certaines mesures de blocage et élaborent des systèmes intelligents, qui permettent par exemple de taxer les véhicules sans devoir les arrêter. Il est également rappelé aux États membres que l'ECDC déconseille une utilisation injustifiée de désinfectants dans le contexte de la COVID⁴.
 11. La COVID-19 a fortement incité à déployer des solutions numériques. Ces dernières permettent d'accélérer les procédures et d'aider les conducteurs, les entreprises et les autorités à mieux anticiper le trafic et à rester préparés. De tels outils, qui s'appuient sur les documents de transport et de chargement, les STI/SIF et les formalités douanières, devraient être largement disponibles, systématiquement acceptés et développés de sorte à être intuitifs, faciles d'utilisation et automatisés. La Commission continuera de proposer le cadre législatif nécessaire et de soutenir financièrement la dématérialisation des documents de transport.
 12. L'application Galileo Green Lane, lancée en avril par la GSA, a reçu des retours positifs, tant des parties prenantes du secteur que des États membres. Elle a permis d'effectuer le contrôle de la conformité en un maximum de 15 minutes à chaque franchissement de frontière en fournissant des services aux conducteurs de camions et en soutenant les autorités frontalières. La GSA va relancer l'application dans les meilleurs délais. Les États membres sont invités à transmettre à la Commission les informations pertinentes, concernant les installations de repos et les stations de ravitaillement par exemple, pour qu'elles soient incluses dans l'application. La Commission examinera l'ajout de fonctionnalités supplémentaires à l'application, de sorte que, par exemple, elle couvre davantage de points de passage frontaliers dans les pays des Balkans occidentaux. Les conducteurs et les travailleurs frontaliers sont également encouragés à utiliser des applications de traçage de contacts.
 13. Les contrôles routiers des camions sont essentiels pour garantir la sécurité routière, mais ils mettent également en danger la santé et la sécurité des conducteurs et des inspecteurs. Pour limiter de tels risques au cours des inspections, les États membres sont encouragés à remplacer, dans la mesure du possible, les contrôles physiques par des contrôles sans contact et sans papier en acceptant les documents électroniques et en appliquant des solutions numériques de sorte qu'il ne soit plus nécessaire d'entrer dans le camion pour télécharger les données du tachygraphe.

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions>

14. Bien entendu, le transport de marchandises ne s'arrête pas aux frontières de l'UE. Les lignes directrices relatives aux voies réservées contribuent à assurer la mobilité des marchandises⁵ et des travailleurs du secteur des transports (y compris les gens de mer) aux frontières extérieures de l'UE. Il est absolument nécessaire de renforcer la coopération avec tous les pays voisins, puisque ce sont des partenaires clés de l'UE, dans la mise en œuvre et la coordination des mesures relatives aux voies réservées. Les autorités nationales des États membres de l'EEE, de la Suisse et du Royaume-Uni, considéré comme un membre de l'UE jusqu'à la fin de la période de transition, travaillent en contact étroit avec les États membres et la Commission. La Commission s'efforce de poursuivre la mise en place de voies réservées dans les six États des Balkans occidentaux (WB6). Cette initiative, qui vise à assurer la fluidité des flux de transit dans la région et avec l'UE, s'est révélée être un très bon exemple de coopération régionale. La Commission continuera d'œuvrer à développer tout le potentiel de cette initiative et reconnaît l'utilité des discussions tenues avec le secrétariat permanent de la Communauté des transports dans ce domaine. La Commission continuera également de traiter les questions concernant les pays partenaires qui ont une frontière terrestre commune avec l'UE (partenariat oriental et Turquie). Il s'agit, entre autres, de coopérer sur les temps d'attente excessifs aux points de passage frontaliers et de viser à garantir que l'importation de biens essentiels (p. ex. fournitures médicales) ne soit pas interrompue. En outre, l'exportation de biens vers les pays partenaires, dans le cadre d'une aide humanitaire et d'une aide au développement pour faire face à la pandémie de COVID-19, fait partie des nombreux cas pour lesquels l'adoption de l'approche des voies réservées à ces points de passage est utile.

III. Les travailleurs du secteur des transports sont essentiels

15. Les travailleurs du secteur des transports sont indispensables au maintien du fonctionnement de l'économie. Lorsque l'Europe était confinée au printemps 2020, les travailleurs du secteur des transports ont continué d'accomplir leurs missions, en traversant les frontières lorsque nécessaire, pour assurer la continuité de l'approvisionnement, parfois au péril de leur santé et de leur bien-être.

16. Conformément au point 19 b) de la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil⁶, les travailleurs du secteur des transports devraient être considérés comme des travailleurs et des fournisseurs de service essentiels par toutes les autorités des États membres et ne devraient pas être tenus de se soumettre à une quarantaine dans l'exercice de leur fonction essentielle. Cependant, la protection complète de leur santé devrait être assurée, notamment par la mise à disposition d'équipements de protection individuelle (EPI) appropriés chaque fois que c'est nécessaire.

17. Les États membres ne devraient pas exiger que les travailleurs du secteur des transports se fassent systématiquement tester aux points de passage frontaliers ou après la frontière. Cela entraînerait des files d'attente inutiles et aurait une incidence négative sur les temps de franchissement des frontières. En outre, ce n'est pas faisable

⁵ Notamment au moyen d'une assistance de la réserve rescEU fournie au titre du mécanisme de protection civile de l'Union aux États participants (Norvège, Islande, Turquie, Serbie, Monténégro, Macédoine du Nord).

⁶ Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 337 du 14.10.2020, p. 3.)

ou pas pratique pour les travailleurs qui doivent franchir les frontières souvent plusieurs fois par semaine.

18. Les professions incluses dans la définition des travailleurs du secteur des transports ne devraient pas faire l'objet de listes exhaustives. Au-delà des chauffeurs, du personnel de bord, des capitaines de navire et des équipages, les employés d'entretien, de gare et de gestion du trafic et les gestionnaires de l'infrastructure, pour le transport de marchandises comme pour le transport de passagers, etc. doivent être pris en compte. Tous ces travailleurs devraient être en mesure de se déplacer et de traverser les frontières sans aucune restriction, quel que soit le moyen de transport dont ils ont besoin pour traverser la frontière, lorsque c'est nécessaire à l'accomplissement de leur mission⁷.
19. Depuis le mois de mars, la Commission suggère d'utiliser un certificat standard pour les travailleurs dans le secteur des transports internationaux. Ce certificat peut être utilisé par toute personne travaillant à bord d'un moyen de transport de marchandises ou de passagers, en particulier le conducteur; par toute personne qui se rend à l'endroit où se trouve le moyen de transport à bord duquel elle commencera à travailler; ou par toute autre personne travaillant dans le secteur des transports. Aux fins du franchissement des frontières intérieures de l'Union, le titulaire du certificat est considéré comme un travailleur du secteur des transports internationaux. Pour les finalités couvertes par le certificat pour les travailleurs dans le secteur des transports internationaux, les États membres ne devraient pas exiger la présentation de tout autre document (p. ex. formulaires de localisation différents). Cela s'applique en particulier pour les frontières terrestres.
20. Ce certificat est également publié dans l'annexe 40 du «Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen)» de l'UE à utiliser par les autorités compétentes des États membres pour les contrôles aux frontières⁸. La Commission examinera la possibilité que la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (UNECE) rende cette reconnaissance permanente pour le personnel routier et ferroviaire, comme c'est déjà le cas pour le personnel navigant aérien et maritime.
21. Le transport maritime emploie des gens de mer provenant de partout dans le monde, mais les restrictions mondiales en matière de déplacements entravent actuellement la mobilité régulière de ces travailleurs essentiels. De nombreux gens de mer sont aujourd'hui bloqués sur leurs navires et ont dépassé la limite de travail de 11 mois fixée par le droit international tandis que leurs collègues à terre ne peuvent pas traverser les frontières pour prendre leur relève. Cela menace d'interrompre la chaîne d'approvisionnement et compromet la sécurité du transport par voie d'eau.
22. Les États membres devraient donc continuer à faciliter le déplacement des gens de mer, à garantir leur mobilité et à leur permettre de franchir les frontières et de transiter

⁷ Au printemps dernier, la situation d'un conducteur de train qui a traversé la frontière en taxi pour récupérer sa locomotive ou celle d'un chauffeur de camion qui est retourné chez lui en partageant une camionnette avec d'autres peuvent constituer des exemples de ce type de problèmes.

⁸ Annexe 40 du manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen) de l'UE
<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/certificate-for-international-transport-worker.zip>

à tout moment⁹. Comme pour les travailleurs du secteur des transports, le point 19 h) de la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil classe les gens de mer parmi les voyageurs ayant une fonction ou un besoin essentiels, qui ne devraient donc pas être tenus de se soumettre à une quarantaine dans l'exercice de cette fonction. En outre, les États membres devraient garantir aux gens de mer l'accès aux services de visa et leur permettre des changements d'équipage en toute sécurité. Les armateurs devraient donner aux membres de l'équipage accès à des EPI adéquats pour protéger leur santé et celle des autres lors de leurs déplacements et à bord. Dans le contexte spécifique des transports maritimes à longue distance, tester les gens de mer avant l'embarquement les protège et évite la propagation du virus sur les navires lorsqu'ils sont loin d'un port et privés d'un accès rapide aux soins médicaux à terre. La Commission et le Service européen pour l'action extérieure continueront de travailler avec les organisations internationales concernées pour améliorer la mobilité du personnel du transport maritime en dehors de l'Europe.

23. De la même manière, les capitaines ainsi que l'équipage de navires navigant sur les voies intérieures doivent pouvoir embarquer et débarquer dans les ports intérieurs le long des voies de navigation de l'UE. Il est essentiel que les travailleurs des transports sur les voies intérieures puissent se déplacer et traverser les frontières dans les États membres de l'UE pour assurer la continuité des opérations logistiques le long des voies de navigation intérieures de l'UE. Entraver la libre circulation du personnel de navigation intérieure peut entraîner le risque que les exploitants de bateaux compromettent le respect de la directive 2014/112/UE sur l'aménagement du temps de travail dans le secteur de la navigation intérieure. Les opérateurs de navires de navigation intérieure devraient également donner aux membres de l'équipage accès à des EPI adéquats pour protéger leur santé ainsi que celle des passagers.

IV. Coordination et information renforcées

24. Le réseau des points de contact nationaux pour les transports a été mis en place sous la conduite de la Commission dès le début de la pandémie de COVID-19. L'idée sous-tendant la création de ce réseau informel était de favoriser la coordination et les échanges d'informations entre les administrations des États membres, de discuter des problèmes, de recueillir des données actualisées sur la situation aux frontières et d'échanger les meilleures pratiques. En permettant un échange rapide d'informations entre les États membres, il a encouragé ces derniers à communiquer des informations à un stade précoce sur leurs mesures nationales ayant des répercussions mutuelles, et il a renforcé la confiance et réduit les réactions unilatérales.
25. En effet, lorsque le dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) déclenche une situation d'urgence ou de crise, la Commission doit activer le réseau des points de contact nationaux, augmentant ainsi la fréquence des interactions et des flux d'informations. Il incombe aux États membres de désigner un point de contact national officiel, au niveau d'encadrement approprié, pour assurer la coordination entre les autorités nationales concernées. Les points de contact nationaux pour les transports ont pour mission de fournir les informations nécessaires sur les points de passage frontaliers qui posent des problèmes et de se

⁹Communication de la Commission, Lignes directrices relatives à la protection de la santé, au rapatriement et aux modalités de déplacement des gens de mer, des passagers et des autres personnes à bord des navires. C(2020)3100, JO C 119 du 14.4.2020, p. 1.

réunir si une action immédiate s'impose. La Commission encourage vivement la participation pleine et active de tous les États membres.

26. Les points de contact nationaux des États membres devraient fournir des informations sur les décisions de politique intérieure liées aux transports, en particulier celles qui ont une incidence sur les mouvements transfrontières de marchandises ou de voyageurs et la circulation des travailleurs du secteur des transports, et ce, dans la mesure du possible, bien avant l'instauration de ces mesures, afin de permettre les remontées d'informations et de donner la possibilité aux autres États membres et à la Commission de réagir. Les États membres devraient également associer au processus les autres ministères et services compétents, le cas échéant, et peuvent utiliser le forum pour échanger des informations et des idées sur les meilleures pratiques.
27. Le réseau s'est révélé un outil efficace, qui a permis un échange rapide d'informations et une large évaluation des incidences des mesures de confinement touchant les transports. Si son utilisation s'est ralentie au cours des mois d'été, nous proposons à présent de relancer le réseau des points de contact pour faire face à la nouvelle série de responsabilités en matière de voies réservées prévue par la présente communication, comme le Conseil en a d'ailleurs émis le souhait dans ses conclusions — voir ci-dessous.
28. Pour une meilleure vue d'ensemble, toutes les informations relatives à la mobilité intéressant les voyageurs qui se déplacent à titre privé et les prestataires de services de transport professionnels devraient pouvoir être consultées en ligne en un même endroit, sous une forme actualisée et facile à utiliser. C'est pourquoi la Commission transférera le contenu du site web «Covid-19 response tracker» sur le site web «Reopen-EU».

V. Voies réservées multimodales

29. La communication initiale sur les voies réservées indiquait que le franchissement des points de passage frontaliers sur les voies réservées ne devrait pas durer plus de 15 minutes pour tous les véhicules de transport de marchandises. Pour atteindre cet objectif de 15 minutes, il faut réduire au minimum tous les contrôles et vérifications. Cela vaut pour tous les véhicules de transport de marchandises, trains, navires, bateaux et aéronefs. L'objectif consiste à rendre le secteur des transports le plus performant possible et à réduire au minimum les perturbations coûteuses.
30. La pression en faveur du changement engendrée par la crise actuelle devrait également entraîner des changements profitant au marché unique, en mobilisant la durabilité et la numérisation pour favoriser la reprise. La Commission appelle donc à garantir le fonctionnement multimodal et intermodal des voies réservées de manière à ce que tous les modes de transport puissent donner leur pleine mesure.
31. La pandémie de COVID a montré qu'en plus de ses atouts écologiques, le fret ferroviaire peut être un mode de transport fiable et résilient. Le transport ferroviaire a joué un rôle essentiel pour préserver les chaînes d'approvisionnement pendant la crise, et le transport intermodal nécessite moins d'interactions humaines que le seul transport routier pour le chargement/déchargement et fait appel à moins de conducteurs. La pandémie a créé une situation particulière, la capacité ferroviaire devenant abondante en raison d'une forte baisse du trafic ferroviaire de voyageurs. Il ressort du suivi des performances des corridors de fret ferroviaire qu'au cours de la phase initiale des

confinements d'avril — mois au cours duquel le trafic de voyageurs s'est réduit — la ponctualité des services de fret ferroviaire s'est considérablement améliorée: le nombre de minutes de retard déclarées a diminué d'un tiers, voire de moitié¹⁰.

32. Il faut préserver cette amélioration des performances du fret ferroviaire. Tant les gestionnaires de l'infrastructure que les entreprises ferroviaires devraient s'employer à réduire au minimum les retards aux frontières et à accroître la flexibilité. À cette fin, les entreprises ferroviaires pourraient tirer le meilleur parti des dispositifs de gestion internationale des situations d'urgence, tels qu'ils ont été mis en place à la suite de la fermeture de la ligne de Rastatt¹¹. Ce dispositif met à disposition un réseau de coordination et d'échange d'informations au niveau opérationnel dans des conditions d'urgence. La Commission étudiera la possibilité de présenter une proposition législative visant à imposer un suivi continu du respect des horaires et des délais de passage des trains de marchandises aux gares frontalières, y compris les temps d'attente, comme indiqué sur la carte des points de passage frontaliers en annexe.
33. Afin d'éliminer les arrêts aux frontières dus à des vérifications techniques et, partant, d'accélérer le franchissement des frontières et de réaliser un véritable espace ferroviaire unique européen, et compte tenu de l'entrée en vigueur du pilier technique du quatrième paquet ferroviaire à la fin du mois d'octobre dans tous les États membres, ces derniers devraient accélérer la suppression des règles nationales imposant l'inspection des trains aux frontières (essais de freinage, etc.) au-delà de ce qui est exigé par les règles de l'UE, qui offrent elles-mêmes des garanties de sécurité parfaitement suffisantes. À l'heure actuelle, la durée de ces inspections supplémentaires dépasse souvent l'objectif de 15 minutes prévu pour le franchissement des frontières. Les gestionnaires de l'infrastructure devraient favoriser la fiabilité du fret ferroviaire et le franchissement rapide des frontières en renforçant leur coopération¹² sur les règles de priorité applicables à la répartition des capacités ferroviaires et à la gestion opérationnelle des services ferroviaires transfrontaliers.
34. Sans compromettre la sécurité, il est suggéré de permettre aux conducteurs possédant des connaissances linguistiques de niveau A2 (plutôt que de niveau B1, ce qui est le niveau normal), en usant de la souplesse offerte par les règles existantes pour l'exploitation des trains, de conduire des trains sur les tronçons reliant des gares frontalières à proximité de la frontière.¹³ Cette approche serait particulièrement

¹⁰ Voir la plateforme d'information de la clientèle (Customer Information Platform - CIP) de RNE:

<https://cip.rne.eu/>

¹¹ En raison d'un incident survenu près de Rastatt (Allemagne) le 12 août 2017, un tronçon de voie ferrée très fréquenté, qui fait partie du corridor de fret ferroviaire Rhin-Alpes, a été fermé à tout trafic pendant près de deux mois. Compte tenu des limites de capacité et d'interopérabilité des autres itinéraires, l'incident a entraîné des pertes financières très importantes et a été néfaste au fret ferroviaire. La Commission a trouvé, avec la participation des principales parties prenantes, des solutions européennes en établissant des mesures visant à atténuer plus efficacement les retombées de tels incidents à l'avenir. Le manuel qui en a résulté – Handbook for International Contingency Management (Manuel de gestion des situations d'urgence de portée internationale) – décrit les principes à suivre en cas de perturbation internationale afin que le trafic ferroviaire puisse être maintenu au meilleur niveau possible. Cet outil doit permettre d'obtenir de meilleures informations sur l'ampleur d'une perturbation, les mesures prises, les solutions de remplacement et les incidences sur l'écoulement du trafic. https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/sites/primeinfrastructure/files/annex_to_point_9a_contingency_handbook_0.pdf

¹² Voir l'article 37 de la directive 2012/34UE.

¹³ Voir l'annexe VI, point 8 3), de la directive 2007/59/CE.

appropriée pour les itinéraires «simples» impliquant le franchissement de frontières. Une autre solution pourrait consister à faciliter le franchissement des frontières en désignant plus souplement les langues que les conducteurs peuvent utiliser pour communiquer sur des questions déterminantes pour la sécurité. Cela serait possible si la communication au niveau de qualité requis par le droit de l'Union pouvait être assurée dans des langues qui, actuellement, ne sont pas prévues par les gestionnaires de l'infrastructure mais qui sont maîtrisées à la fois par le conducteur et le centre de contrôle. Enfin, des mesures supplémentaires de facilitation du fret ferroviaire et de renforcement des capacités seraient envisageables si les États membres mettaient en place des modes d'organisation entre entreprises ferroviaires qui permettent aux conducteurs possédant les connaissances spécifiques nécessaires en matière de traction de marchandises de collaborer avec des conducteurs travaillant habituellement sur des trains de voyageurs et possédant les connaissances requises (langues et itinéraires) pour assurer des liaisons internationales.

35. Le transport maritime est resté pleinement opérationnel tout au long de la pandémie et a permis d'acheminer denrées alimentaires, équipements médicaux, produits énergétiques et autres biens vers l'Europe. Ce secteur représente 75 % des échanges commerciaux de l'UE avec le reste du monde et 30 % du transport de marchandises au sein du marché intérieur. La continuité de son fonctionnement revêt donc une importance fondamentale pour l'économie de l'UE et son approvisionnement en biens de première nécessité et autres.
36. Afin de garantir le bon déroulement des opérations de transport maritime et la continuité des flux commerciaux, il convient d'éviter, dans la mesure du possible, les réacheminements de navires et les retards à l'entrée dans les ports. Les États membres devraient autoriser les changements d'équipage dans leurs ports, et les gens de mer devraient pouvoir séjourner dans des hôtels ou dans un hébergement temporaire pendant qu'ils attendent leur transfert ou leur embarquement. Cela permet la poursuite des activités portuaires en évitant les perturbations dues aux navires qui attendent la relève de l'équipage ou à d'autres restrictions liées à la COVID-19.
37. Lorsqu'ils appliquent leurs règles nationales relatives au contrôle de conformité des bateaux de navigation intérieure par les organismes chargés du contrôle du respect des règles, et notamment les dispositions nationales de transposition de la directive 2016/1629, les États membres devraient tenir compte de la nécessité d'éviter tout retard inutile dans les opérations de transport.
38. En ce qui concerne les certificats des membres d'équipage des bateaux de navigation intérieure autres que ceux couverts par la directive 96/50, les États membres devraient veiller, dans l'application de leurs dispositions nationales, à ce que les équipages de ces bateaux aient la possibilité de poursuivre leurs activités en leur qualité respective jusqu'à la fin de la période de restrictions exceptionnelles liées à la pandémie. Une approche similaire devrait être adoptée pour la prolongation des contrats de travail si le remplacement de l'équipage n'est pas possible faute d'équipage disponible. Étant donné que certains membres d'équipage peuvent se trouver dans l'impossibilité de subir leurs examens médicaux périodiques; des solutions pragmatiques sont recommandées pour permettre, à titre exceptionnel, leur entrée en service ou leur maintien en service lorsque cette possibilité est prévue par le droit national.

39. Les gestionnaires de l'infrastructure devraient assurer la souplesse de fonctionnement (24 heures sur 24 et 7 jours sur 7) de toutes les infrastructures transfrontalières de navigation intérieure afin de permettre l'exploitation des bateaux et d'éviter les temps d'attente inutiles.
40. Les services portuaires et terminaux, qui constituent des relais essentiels du commerce mondial et du transport multimodal, sont restés opérationnels tout au long de la pandémie, en adaptant toutefois leurs modalités de travail pour réduire le contact humain lors des opérations de contrôle et de transbordement (comme l'enregistrement automatique aux accès, l'accès réglementé aux guichets, le transfert numérique des documents de transport) et en utilisant des EPI lorsque le contact ne peut être évité. Si une partie importante du personnel des terminaux était touchée par des infections ou des quarantaines, la chaîne logistique pourrait s'en trouver interrompue, ce qui entraînerait des retards dans la distribution des marchandises et entraverait les activités en amont. Par conséquent, afin de garantir un transfert efficace du fret vers les différents modes de transport en vue de son acheminement en aval, les exploitants de terminaux et de ports devraient disposer des moyens nécessaires pour protéger leurs travailleurs et assurer la continuité de l'activité des terminaux. Il convient de soutenir, dans la mesure du possible, l'automatisation des activités et l'échange de données numériques au lieu de documents papier.
41. Au printemps et en été, en raison des perturbations affectant les chaînes d'approvisionnement, certains ports et terminaux intérieurs ont été confrontés à une accumulation de conteneurs vides, ce qui a entraîné une congestion des installations et une perturbation des activités quotidiennes. Les opérateurs maritimes devraient s'efforcer de maintenir un flux continu et stable dans leurs services, tandis que les autorités portuaires devraient surveiller la situation et, le cas échéant, aider les exploitants de terminaux à résoudre les problèmes de perturbation éventuels. Afin de faciliter les mouvements de marchandises dans les ports, lorsque c'est possible et nécessaire, les États membres devraient faire preuve de souplesse dans les procédures douanières et autres formalités, sans outrepasser les limites du pouvoir discrétionnaire que leur confèrent les dispositions applicables du droit de l'Union, par exemple en prolongeant des délais.
42. Dans le même temps, les États membres ont mis en œuvre des mesures visant à faciliter les opérations de fret aérien et ont levé rapidement toutes les restrictions interdisant les vols de fret aérien ainsi que les restrictions injustifiées imposées au personnel navigant effectuant de tels vols dans l'intérêt de la continuité de la chaîne d'approvisionnement. Les États membres devraient continuer à assurer la fluidité des opérations de fret pendant toute la durée de la résurgence actuelle et des éventuelles vagues ultérieures, notamment en gardant les aéroports ouverts pour le fret ou en maintenant des capacités suffisantes de manutention du fret lorsque des aéroports sont fermés pour des raisons économiques, afin d'éviter toute perturbation du transport de marchandises.

VI. Vers un plan d'urgence en cas de crise et une amélioration du traitement des exceptions

43. Grâce à l'excellente coopération avec le Parlement européen et le Conseil, des mesures législatives d'urgence et des exemptions réglementaires sectorielles ont été adoptées en un temps record au début de l'année. Associées à un certain nombre de

lignes directrices sectorielles publiées par la Commission, elles ont contribué à aider les transporteurs à gérer les perturbations des flux et des chaînes d'approvisionnement. Il est capital d'agir promptement là où c'est nécessaire et lorsque c'est nécessaire. Le droit de l'UE peut cependant encore être mieux adapté aux situations de crise.

44. Il peut bien sûr être nécessaire de prévoir des dérogations aux temps de conduite et de repos des conducteurs dans des circonstances extraordinaires, mais ces dérogations doivent être strictement de courte durée (par exemple, pour remédier aux pénuries temporaires de conducteurs) et ne devraient en aucun cas compromettre la sécurité ou le caractère décent des conditions de travail pour les conducteurs, ni affecter la transparence pour les autorités chargées de faire appliquer la législation. Dans les situations qui touchent de manière analogue la totalité ou la majorité des États membres, il serait préférable que tous les États membres concernés appliquent des principes généraux similaires (heure de début, heure de fin, durée) pour les dérogations. Dans le cadre du futur plan d'urgence demandé récemment par le Conseil (voir ci-dessous), la Commission examinera des modifications législatives en vue de rationaliser le système de dérogations aux règles relatives au transport routier en ce qui concerne les temps de conduite et de repos. Pour répondre aux besoins urgents liés à la résurgence de la pandémie de COVID-19, la Commission fournira des orientations aux États membres afin de garantir un niveau minimal de coordination des dérogations qui pourraient être adoptées au niveau national. Par exemple, il serait judicieux d'autoriser des exceptions temporaires similaires à celles autorisées au printemps pour les temps et conditions de repos des conducteurs de camions, telle que la possibilité de dormir dans la cabine pendant une durée limitée.
45. Le règlement Omnibus¹⁴ prévoit des dérogations limitées dans le temps aux règles de l'UE en vigueur pour les différents modes de transport terrestre et pour la sécurité maritime. Il prévoit des mesures temporaires concernant la prolongation de la validité de certains certificats, licences et agréments et le report de certaines vérifications périodiques et formations continues. Toutes les dispositions qu'il contient en matière de flexibilité ont été utilisées par quelques États membres au moins, démontrant ainsi qu'elles étaient effectivement nécessaires et utiles. Compte tenu de la résurgence de la pandémie de COVID-19, la Commission est prête à proposer une mise à jour du régime, de manière à permettre à l'ensemble des États membres de bénéficier de toutes les dérogations nécessaires, y compris ceux qui recourent aux possibilités de déroger au règlement Omnibus actuel.
46. Les mesures législatives de ce type sont cependant des dispositions ad hoc, c'est-à-dire qu'elles sont conçues pour une période déterminée avec des effets limités dans le temps. À moyen terme, il conviendrait d'examiner l'ensemble de la législation relative aux transports afin de vérifier si elle est à l'épreuve des crises et d'y inclure, le cas échéant, des dispositions spécifiques permettant de traiter les situations d'urgence.
47. La convention du travail maritime (MLC) de 2006 de l'Organisation internationale du travail dispose que la durée maximale des périodes d'embarquement au terme

¹⁴ Règlement (UE) 2020/698 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 établissant des mesures spécifiques et temporaires dans le contexte de la propagation de la COVID-19 relatives au renouvellement ou à la prolongation de certains certificats, licences et agréments et au report de certaines vérifications périodiques et formations continues dans certains domaines de la législation en matière de transports (JO L 165 du 27.5.2020, p. 10).

desquelles les gens de mer ont droit au rapatriement devrait être de 11 mois. Les prolongations au-delà de cette période peuvent avoir une incidence négative sur la santé des gens de mer, entraîner de la fatigue et, partant, mettre en danger la sécurité maritime.

48. Les États du port jouent un rôle dans la mise en œuvre de la MLC. Le mémorandum d'entente de Paris¹⁵ invite instamment les autorités chargées du contrôle par l'État du port à centrer leurs efforts, lors de toutes les inspections, sur les questions liées à la MLC et aux contrats d'engagement maritime qui ont expiré. La circulaire précise que les circonstances rendant le rapatriement plus difficile ou plus lourd ne constituent pas un cas de force majeure. La Commission encourage les États membres à suivre cette approche.
49. Les inspections au titre du contrôle par l'État du port sont essentielles pour garantir la sécurité des transports et devraient avoir lieu en nombre suffisant. Les États membres ou les autorités compétentes concernées devraient veiller à ce que les inspecteurs aient accès à un stock d'équipements de protection individuelle (EPI) en suffisance pour se protéger lors des inspections. Comme dans toute autre situation où des visiteurs se trouvent à bord, les gens de mer devraient également porter des EPI lors des inspections, qui devraient être fournis par l'armateur en quantité suffisante.
50. Pour ce qui est des gens de mer, les certificats médicaux et les brevets, assortis des contrôles correspondants, sont nécessaires pour assurer leur bien-être et leur santé et garantir que leur niveau de formation est suffisant. Leur renouvellement et/ou leur prorogation réguliers, conformément aux exigences du droit de l'Union et du droit international applicables, garantissent la sécurité maritime et réduisent la probabilité d'accidents.
51. Dans le secteur de l'aviation, deux règlements¹⁶ prévoient des dérogations temporaires à certaines règles existantes de l'UE compte tenu de la baisse sans précédent du trafic aérien due à la pandémie de COVID-19. Premièrement, la pandémie a entraîné des difficultés à se conformer à certaines dispositions du règlement sur les services aériens¹⁷ et de la directive sur l'assistance en escale¹⁸. La Commission a adopté des règles temporaires qui permettent aux parties prenantes touchées, aux États membres et à la Commission de bénéficier de l'exemption nécessaire de certaines règles administratives et garantissent de meilleures perspectives financières aux parties prenantes du secteur affecté. Étant donné que la crise se prolonge, la Commission est prête à faire usage au besoin de ses pouvoirs délégués pour proroger les dérogations correspondantes prévues par le règlement sur les services aériens. Deuxièmement, en

¹⁵ Approuvé et publié dans le document d'orientation PS97Circular Rev.4 du 15 septembre 2020

¹⁶ Règlement (UE) 2020/459 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CEE) n° 95/53 du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 99 du 31.3.2020, p. 1) et règlement (UE) 2020/696 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 modifiant le règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, compte tenu de la pandémie de COVID-19 (JO L 165 du 27.5.2020, p. 1).

¹⁷ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte) (JO L 293 du 31.10.2008, p. 3).

¹⁸ Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (JO L 272 du 25.10.1996, p. 36).

ce qui concerne les créneaux aéroportuaires, le principe du «créneau utilisé ou perdu» a été suspendu pour l'été 2020 et la Commission a utilisé depuis lors ses pouvoirs délégués pour prolonger la dérogation à la période de planification horaire de l'hiver 2020/2021. Par ailleurs, la Commission proposera bientôt une modification des règles relatives à l'exemption des créneaux horaires afin de garantir une utilisation efficace des capacités aéroportuaires et une meilleure adéquation entre l'exemption et le niveau réel et prévu du trafic aérien. Elle visera également à éviter l'utilisation abusive de la dérogation en la soumettant à certaines conditions.

52. Dans ses récentes conclusions¹⁹, le Conseil a reconnu la nécessité d'examiner la mobilité des travailleurs du secteur des transports et les opérations de transport d'un point de vue européen et international. Les conclusions constatent qu'*«en temps de crise, [...] il convient d'éviter la fermeture des frontières à l'intérieur de l'Union européenne et de maintenir la fluidité de la circulation des marchandises, y compris aux points d'entrée dans l'Union européenne Le conseil invite la Commission à élaborer [...] un plan d'urgence pour le secteur européen du transport de marchandises en cas de pandémie ou d'autre crise majeure, [accompagné de] la mise en place d'un cadre réglementaire cohérent en ce qui concerne les dérogations à appliquer lorsqu'une pandémie ou une autre situation de crise majeure se produit, comprenant des mesures visant à assurer la coordination au niveau de l'Union et des lignes directrices claires, [et fondé sur une] évaluation des mesures prises pour faire face à la crise de la COVID-19.*

53. La présente communication fixe la référence pour les éléments pressants d'un plan d'urgence. La Commission s'est engagée à procéder à une évaluation approfondie et à mener de vastes consultations lors de l'élaboration d'un plan d'urgence en cas de pandémie prévoyant des mesures souples, rapidement applicables, efficaces et efficientes. Le plan devrait couvrir le transport de marchandises et de passagers. La Commission entend présenter ce plan en 2021, en même temps que les propositions législatives énumérées dans la présente communication, et table sur une coopération harmonieuse avec le Parlement européen et le Conseil.

Plan d'action concernant les mesures d'urgence dans le secteur des transports en cas de pandémie

- Révision du régime du règlement Omnibus
- Examen systématique de la législation de l'UE afin d'y inclure des dispositions en cas de crise, le cas échéant
- Orientations à l'intention des États membres pour assurer un niveau minimal de coordination des dérogations aux règles relatives au transport routier en ce qui concerne les temps de conduite et de repos
- Proposition de critères applicables aux services essentiels minimaux dans le secteur du transport de passagers
- Suivi continu du respect des horaires et des performances en temps voulu des trains de fret ferroviaire dans les gares frontières, y compris les temps d'arrêt en station

¹⁹ Conclusions du Conseil sur une réflexion stratégique relative à un plan d'urgence pour le secteur européen du transport de marchandises en cas de pandémie ou d'autre crise majeure.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12060-2020-INIT/fr/pdf>

- Révision des règles de l'UE en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté
- Prolongation, par acte délégué, des mesures exceptionnelles pour l'exploitation des services aériens dans le contexte de la pandémie de COVID-19, lorsque les critères applicables le justifient.

VII. Connectivité essentielle pour les passagers

54. Si l'objectif initial des voies réservées était de maintenir intacts les flux de fret et d'assurer la disponibilité des services essentiels, il est tout aussi important de garantir une connectivité essentielle pour les passagers, au sein des États membres, entre eux et au-delà. Les déplacements devraient en principe être possibles pour toutes les personnes qui doivent voyager pour des raisons professionnelles et familiales²⁰. Cela concerne les personnes qui ne peuvent pas travailler à domicile ou qui vont à l'école, le personnel médical et de soins, les prestataires de services transfrontaliers, les travailleurs saisonniers, etc.
55. Par principe, les États membres et les autorités locales ne devraient pas interdire l'exploitation de services de transport²¹. Les restrictions applicables aux modes de transport individuel (par exemple la voiture, le motorcycle ou le vélo) devraient également être évitées, car ces transports présentent un risque très limité de propagation du virus. Une offre adéquate de transports collectifs doit être maintenue dans les villes et les régions, et les restrictions ne sont pas justifiées lorsque des mesures sanitaires et sanitaires adéquates sont en place. Enfin, étant donné que des mesures appropriées sont prises pour contenir la propagation de la maladie, les restrictions de vol ne sont pas non plus nécessaires actuellement pour contrer la pandémie persistante de COVID-19.
56. Les avions, les autobus et les autocars, les voitures, les trains et les transbordeurs doivent continuer à assurer des services essentiels minimaux, appuyés si nécessaire par un soutien financier public en conformité avec le droit de l'Union, dans l'ensemble de l'UE. Ils jouent un rôle capital dans la situation actuelle car ils permettent une mobilité essentielle et donnent également aux travailleurs exerçant des professions essentielles la possibilité d'assurer leurs fonctions. Les transports peuvent et doivent être exploités en toute sécurité, comme le prévoit la communication de la Commission intitulée «COVID-19: Lignes directrices sur le rétablissement progressif des services de transport et de la connectivité des transports»²². Les corridors de transit devraient rester opérationnels pour le transport terrestre. Des protocoles de sécurité COVID ont été mis en place pour les transports aériens, maritimes, fluviaux et ferroviaires. Les formulaires numériques de localisation des passagers et les applications de traçage

²⁰ Y compris les personnes ayant des liens dûment attestés.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0499&qid=1603790201694&from=FR>

²² 2020/C 3139