

La libre circulation des marchandises aux temps du COVID-19 : Il faut préserver les chaînes d’approvisionnement !

*Lucas Sutto,
Doctorant en droit de l’Union européenne,
Université Toulouse 1 Capitole (IRDEIC)*

Le 16 mars 2020, la Commission européenne a adopté des 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 essentiels¹. Elle y fait part de la nécessité de préserver le fonctionnement du marché intérieur et la libre circulation des marchandises. Elle exhorte les États membres à éviter les restrictions touchant le transport de marchandises et les mesures mettant en péril les chaînes d’approvisionnement (notamment en ce qui concerne les produits de première nécessité, tels que les médicaments, le matériel médical, les denrées alimentaires périssables et de première nécessité, ainsi que le bétail), « [l]e secteur des transports de la mobilité [revêtant] une importance cruciale en vue d’assurer la continuité économique »². En particulier, la Commission européenne demande aux États membres d’assigner des voies prioritaires au transport de marchandises, notamment au moyen de « voies réservées ». Une communication adoptée quelques jours plus tard vise à en faciliter la mise en œuvre³ (I). Dans la continuité de cette démarche et toujours dans l’optique de maintenir les chaînes d’approvisionnement et d’assurer la libre circulation des marchandises, de nouvelles lignes directrices de la Commission sont intervenues le 27 mars pour inviter les États membres à faciliter les opérations de fret aérien pendant l’épidémie de COVID-19⁴ (II).

I – L’établissement de voies réservées

La communication du 24 mars propose aux États membres différentes mesures opérationnelles et organisationnelles destinées à préserver la continuité des flux de marchandises sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) qui comprend les principaux axes de transport routier, ferroviaire et fluvial au sein de l’Union européenne et intègre aussi les ports, les aéroports et les terminaux multimodaux (terminaux reliant plusieurs modes de transport). De telles mesures ont vocation à demeurer temporaires et limitées à la durée du confinement lié au COVID-19. Il s’agit de remédier aux interdictions ou restrictions d’accès aux frontières intérieures des États membres qui ont considérablement affecté les chaînes d’approvisionnement. Le transport terrestre – qui représente 75% du transport de marchandises – a été particulièrement touché. La Commission note le délai d’attente important à certaines

¹ Commission européenne, COVID-19 – 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 essentiels, 16 mars 2020, 2020/C 86 I/01.

² *Ibid.*, point 1.

³ Commission européenne, Communication de la Commission sur la mise en œuvre des voies réservées prévues par les 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 essentiels, 24 mars 2020, 2020/C 96 I/01.

⁴ Commission européenne, Communication de la Commission – Lignes directrices de la Commission européenne : faciliter les opérations de fret aérien pendant l’épidémie de COVID-19, 27 mars 2020, 2020/C 100 I/01.

frontières intérieures, lequel a pu dépasser 24 heures et ce même pour des fournitures médicales. Il est donc nécessaire de veiller à l'acheminement rapide et sans retard de toutes les marchandises, en particulier (mais pas uniquement) des produits de première nécessité et des fournitures médicales.

Il incombe ainsi aux États de mettre en place des « voies réservées » et de désigner, à cet égard, les points de passage aux frontières intérieures du RTE-T (ainsi qu'éventuellement des points importants supplémentaires) qui serviront de points de passage frontaliers pour ces « voies réservées » (à l'intention des transport terrestres – ferroviaires et routiers –, maritimes et aériens). L'accent est mis sur la coopération entre les points de contact nationaux, créés à la suite d'une téléconférence réunissant les ministres des transports des États membres, pour assurer le bon fonctionnement des points de passage frontaliers. La Commission se prononce également en faveur d'une coopération avec les pays voisins de l'Union européenne (Suisse, pays des Balkans, membres de l'Espace économique européen...).

Concrètement, les procédures aux points de passage frontaliers doivent être rationalisées au maximum et être réduites au strict nécessaire, le temps de passage aux points désignés et les contrôles associés ne pouvant dépasser 15 minutes. Les contrôles et dépistages sanitaires⁵ peuvent être effectués avant ou après le passage de la frontière intérieure, mais supposent la coordination entre États membres pour éviter les chevauchements et les délais d'attente. En tout état de cause, ils doivent être réalisés le plus rapidement possible. De la même manière, les contrôles effectués sur les documents et les marchandises doivent être réduits au minimum. La communication de la Commission prévoit, de plus, que « *les conducteurs et véhicules de transport de marchandises devraient être traités sans discrimination, quels que soient le pays d'immatriculation du véhicule, son origine, sa destination ou la nationalité du conducteur* »⁶, quand bien même les produits transportés ne feraient que transiter sur le territoire des États membres. Les points de passage frontaliers sont ouverts à tous les types de véhicules de transport et ce quelles que soient les marchandises déplacées. En outre, il est demandé aux États membres de suspendre – de façon temporaire – toute restriction d'accès au réseau routier existant sur leur territoire pour le transport de marchandises. Cela concerne, par exemples, les interdictions de circuler le week-end ou la nuit, les interdictions sectorielles...

La communication de la Commission comprend également plusieurs précisions quant aux travailleurs du secteur des transports (dont l'activité professionnelle peut être démontrée de façon suffisante par des certificats de compétence professionnelle internationalement reconnus). Les États membres sont invités à mettre en place des couloirs de transit sûrs pour ces travailleurs (ainsi que pour tous les citoyens de l'Union qui sont rapatriés) et d'éviter les restrictions à leur déplacement, ainsi que la mise en quarantaine obligatoire des travailleurs qui ne présenteraient pas de symptômes. Seules peuvent être admises des mesures proportionnées et spécifiquement adaptées pour réduire le risque de contagion⁷. Les travailleurs du secteur des

⁵ La mesure électronique de la température corporelle semble être la méthode la plus adéquate.

⁶ Communication de la Commission du 24 mars 2020 précitée, point 5.

⁷ L'exigence d'un certificat médical à présenter par le travailleur du secteur des transports est par exemple disproportionnée.

transports doivent avoir accès à des installations sanitaires adéquates et à des possibilités de restauration sur les principaux axes de transport. La Commission conseille enfin de considérer les travailleurs de ce secteur comme « *l'un des groupes prioritaires — une fois répondu aux besoins strictement médicaux — pour la distribution et l'allocation des équipements de protection individuelle (EPI) tels que les produits de désinfection et les gants* »⁸.

L'annexe 2 de la communication énumère un certain nombre de recommandations destinées aux conducteurs, aux entreprises agissant dans le domaine du transport et aux autorités publiques compétentes intervenant dans le secteur. De manière générale, elles prônent le respect de la distanciation sociale, la fourniture aux conducteurs par les employeurs de gel désinfectant, de savon, d'équipements de protection si les conducteurs ne peuvent éviter les interactions sociales, l'envoi – lorsque cela est possible – à l'avance et par voie électronique des documents relatifs aux opérations de transport. Il est également recommandé de faire en sorte que les conducteurs puissent rester dans leur cabine aux points de chargement et de déchargement et lors des contrôles aux points de passage.

II – La facilitation du fret aérien

Dans ses lignes directrices en date du 27 mars, la Commission commence par constater que le trafic aérien a baissé de plus de 80% en raison de l'épidémie de COVID-19, des mesures de confinements et des interdictions de déplacement imposées par les États membres. En particulier, les vols de passagers ont été annulés presque en totalité. Or, il convient de relever que près de la moitié de l'ensemble du fret aérien est transportée dans la soute des avions de transport de passagers. Par conséquent, la réduction considérable des vols de passagers a sérieusement affecté le transport de marchandises par la voie des airs.

La Commission insiste donc sur la nécessité, pour l'économie et la lutte contre le COVID-19, d'assurer les services de fret de manière continue et ininterrompue. Le fret aérien permet, entre autres, d'acheminer « *des produits de première importance tels que les denrées alimentaires, les fournitures médicales et les équipements de protection individuelle (EPI), ainsi que d'autres produits essentiels au fonctionnement des chaînes d'approvisionnement sensibles* »⁹. Or, la Commission relève que plusieurs États membres n'ont pas exempté les vols de fret aérien des restrictions qu'ils imposent au secteur de l'aviation. Toute restriction établie par un État membre et qui interdit dans l'absolu ou rend impossible en fait l'exploitation des vols de fret aérien dans l'Union européenne doit être considérée comme disproportionnée et comme devant être supprimée¹⁰. La Commission précise spécifiquement que devraient être autorisée à tout moment l'exploitation des vols de convoi, des vols transportant du fret critique pour le système (médicaments, équipements médicaux, tests de dépistage) ou de l'aide dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union, des vols d'État...

⁸ Communication de la Commission du 24 mars 2020 précitée, point 25.

⁹ Lignes directrices de la Commission du 27 mars 2020 précitées.

¹⁰ La Commission estime aussi que « *[l]es pays tiers devraient s'abstenir d'imposer des restrictions inutiles aux opérations de fret aérien, dans un souci commun d'assurer la continuité de la chaîne d'approvisionnement pour les biens de première nécessité* » (Lignes directrices de la Commission du 27 mars 2020 précitées, point 8).

La Commission adresse, par ses lignes directrices, une série de recommandations aux États membres sur les mesures opérationnelles qui devraient être adoptées. Elles visent notamment à l'octroi sans délai de tous les permis et autorisations nécessaires au transport en provenance d'États tiers – voire à l'octroi de droits de trafic temporaires –, à la suppression ou à l'application flexible des interdictions de vols de nuit et des restrictions de créneaux horaires dans les aéroports et à l'utilisation des aéronefs de transport de passagers pour des opérations uniquement de fret. Les aéroports ouverts doivent être en mesure d'assurer la manutention, le traitement et la livraison des marchandises transportées par les aéronefs. La Commission conseille également d'exempter les membres asymptotiques du personnel affecté au transport de marchandises des restrictions de déplacements ou des mesures de confinement et de fournir au personnel au sol des orientations relatives aux précautions sanitaires à adopter. La Commission souhaite enfin que les compagnies aériennes de transport de fret et de transport express soient encouragées « à réserver, à titre exceptionnel, une capacité pour les livraisons de biens de première nécessité, en particulier des fournitures médicales et d'urgence, et à appliquer des tarifs d'expédition raisonnables à ces livraisons »¹¹.

¹¹ Lignes directrices de la Commission du 27 mars 2020 précitées, point 10.j.