

N° 7321²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**portant approbation des modifications :**

- 1° à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 dans la teneur du Protocole du 3 juin 1999 et des modifications adoptées par la Commission de révision lors de ses 24ème et 25ème sessions ;
- 2° et à ses appendices D, F et G ;
- apportées lors de la 12ème assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, tenue à Berne, le 30 septembre 2015

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE
ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(3 octobre 2019)

La Commission se compose de : M. Carlo BACK, Président-Rapporteur ; M. Gilles BAUM, M. François BENOY, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Yves CRUCHTEN, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELLEN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marco SCHANK, M. Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 20 juin 2018 par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le texte du projet de loi a été accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'État a rendu son avis en date du 11 décembre 2018.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a, lors de sa réunion du 19 septembre 2019, désigné Monsieur Carlo Back rapporteur du projet de loi. Elle a encore examiné lors de cette même réunion le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État.

La Commission a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 3 octobre 2019.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

La Convention relative aux Transports Internationaux Ferroviaires du 9 mai 1980, ci-après la « COTIF » dans la teneur du protocole signé à Vilnius le 3 juin 1999, ci-après le « protocole de Vilnius », a été approuvée au Grand-Duché de Luxembourg par une loi du 15 juin 2006 et ratifiée par l'Union européenne en 2011. Elle compte actuellement 48 parties contractantes, situées en Europe, au Maghreb et en Asie, respectivement au Proche-Orient.

La COTIF a institué l'Organisation intergouvernementale pour les Transports Internationaux Ferroviaires, ayant son siège à Berne, ci-après l'« OTIF », avec comme mission de favoriser, d'améliorer et de faciliter, à tout point de vue, le trafic international ferroviaire, notamment en établissant des règles de droit uniformes relatives au transport de voyageurs et de marchandises en trafic international ferroviaire direct.

Elle a fait l'objet d'une profonde modification par le protocole de Vilnius qui lui a conféré sa teneur actuelle. Les seules modifications apportées à la COTIF depuis l'entrée en vigueur du protocole de Vilnius – à part celles adoptées lors de la dernière Assemblée générale – concernent le Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses, qui constitue l'appendice C de la COTIF. Ces modifications ont été publiées par arrêté grand-ducal.

*

III. OBJET

Les modifications que le projet de loi sous examen vise à approuver concernent tant le texte de la convention COTIF que celui de ses appendices D3, F4 et G5. Ces modifications ont été décidées par la 12e Assemblée générale de l'OTIF.

Les modifications de la Convention de base adoptées lors de la dernière Assemblée générale ont essentiellement pour but de répondre, d'une part, à une recommandation du Vérificateur des comptes au sujet notamment de la période que couvrent le budget et les comptes et, d'autre part, à une modification de l'article 20 de la COTIF soumise par la Commission d'experts techniques (CTE) pour lever une contradiction entre les règles applicables à la CTE et le besoin pratique de la CTE d'adopter des prescriptions techniques uniformes (PTU). Il est par ailleurs proposé d'aligner la définition du « détenteur » figurant dans la COTIF sur celle qui a été adoptée par la Commission de révision dans le cadre de la modification des Règles uniformes pour les contrats d'utilisation de véhicules (CUV) ainsi que de remplacer les termes « Communautés européennes » par ceux de « Union européenne », pour tenir compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

I. Modification au niveau de la Convention

En ce qui concerne l'article 3 relatif à la Coopération internationale, la modification insérée au niveau du paragraphe 2 a pour seul but de remplacer les termes « des Communautés européennes » par ceux « de l'Union européenne », pour tenir compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

En ce qui concerne l'article 12 relatif à l'exécution de jugements et quant aux saisies, la modification insérée à l'article 12, § 5, de la COTIF a pour objet d'aligner la définition du terme de « détenteur » sur celle qui a été adoptée par la Commission de révision (25e session, 25-26.6.2014) dans le cadre de la modification de l'article 2, lettre c), des RU CUV, qui dispose que : « « détenteur » désigne la personne ou l'entité propriétaire du véhicule ou disposant d'un droit de disposition sur celui-ci, qui exploite ledit véhicule à titre de moyen de transport ».

En ce qui concerne l'article 14 relatif à l'Assemblée générale, les modifications insérées au niveau du § 2, lettre e) et à propos du § 6 au niveau du délai sont la conséquence, d'une part, de la modification de l'article 25 de la COTIF proposée sur recommandation du Vérificateur des comptes, et d'autre part, de la modification de l'article 27 de la COTIF adoptée par la Commission de révision à sa 25e session.

En ce qui concerne l'article 15 relatif au comité administratif, les modifications insérées au niveau de la lettre g) du paragraphe 5 à propos du délai sont la conséquence de la modification de l'article 25 de la COTIF proposée sur recommandation du Vérificateur des comptes.

En ce qui concerne l'article 20 relatif à la Commission d'experts techniques, le libellé du § 3 de la COTIF, qui interdisait toute modification des prescriptions techniques uniformes au moment de l'adoption des PTU, n'était, selon la CTE, pas conforme à l'article 33, § 6, de la COTIF. L'objectif de l'article 20, § 3, de la COTIF adopté par la 5e Assemblée générale était en effet d'éviter que des modifications soient introduites dans un ensemble d'exigences en préparation par des personnes qui ne sont pas responsables de leur élaboration.

Mais en fait, les PTU sont élaborées par le groupe de travail permanent WG TECH, conformément à l'article 4, § 2, des APTU. Les États membres, l'UE et les organisations ferroviaires (en tant qu'obser-

vateurs) peuvent influencer cette élaboration. De nombreux participants au WG TECH sont également délégués à la CTE. Or, à chaque session de la CTE, il a fallu modifier les PTU pendant la session afin qu'elles puissent être adoptées.

De telles modifications sont prévues dans le Règlement intérieur de la CTE, mais n'étaient pas conformes à l'article 20, § 3, de la COTIF. Lors de sa 6e session (Genève, 12.6.2013), la CTE a été d'avis que le texte de l'article 20 de la COTIF devait être modifié pour retrouver un libellé similaire à celui adopté par la Commission de révision en octobre 1998 qui refléterait la pratique courante et serait pleinement conforme à l'article 33, § 6, de la COTIF aux articles 5 et 6 des APTU et au Règlement intérieur de la Commission d'experts techniques et a saisi la Commission de révision d'une proposition en ce sens.

À sa 25e session (25-26.6.2014), la Commission de révision a approuvé cette proposition de modification de l'article 20, § 3, de la COTIF, que l'Assemblée générale a adoptée à sa 12e session (Berne, 29-30.9.2015.) ».

En ce qui concerne l'article 24 relatif aux listes des lignes, la modification au niveau du paragraphe 5 a été insérée aux fins d'harmoniser le délai après lequel une ligne radiée n'est plus soumise à la COTIF (jusqu'ici : trois mois) et celui prévu pour l'inscription de nouvelles lignes (jusqu'ici, la ligne est soumise à la COTIF après un mois). En effet, si un transporteur interrompt l'exploitation d'une ligne de navigation mais qu'elle est reprise par un autre transporteur, il y a d'une part radiation et d'autre part inscription d'une nouvelle ligne. Si les délais sont différents, il y a alors chevauchement et cela ne correspond pas à la réalité. Il devrait y avoir le même délai d'un mois pour les deux cas.

En ce qui concerne l'article 25 relatif au programme de travail, au budget, aux comptes et quant au rapport de gestion, l'article 25, § 1, de la COTIF prévoit dans sa version actuelle que le budget et les comptes couvrent une période de deux années civiles. Or, dans l'audit des états financiers 2011, le Vérificateur des comptes a constaté que cette disposition n'était pas appliquée par le Secrétariat de l'OTIF, puisqu'il en était resté au rythme annuel de la présentation du budget et des comptes. Aussi, le Vérificateur des comptes a invité l'OTIF à faire le nécessaire pour engager le processus de réforme de cette disposition au cours de la 25e session de la Commission de révision afin que les pratiques actuelles en matière financière et comptables puissent être formellement régularisées lors de la 12e Assemblée générale. C'est pour répondre à cette recommandation formulée en 2012 par le Vérificateur des comptes qu'il est proposé de revenir à un rythme annuel en ce qui concerne le budget, les comptes et le rapport de gestion. Tout le système mis en place dans la COTIF 1999 étant basé sur un rythme bisannuel, le retour à un rythme annuel demande la modification en conséquence des dispositions suivantes : article 14, § 2, lettre e), article 14, § 6, article 15, § 5, lettre g) et article 26, § 5 à 7.

Les modifications quant à l'article 26 relatif au financement des dépenses sont la conséquence de la modification de l'article 25 de la COTIF proposée sur recommandation du Vérificateur des comptes.

La modification au niveau de l'article 33 relatif à la compétence est la conséquence de la modification de l'article 27 de la COTIF adoptée par la Commission de révision à sa 25e session.

II. Modifications au niveau des règles uniformes concernant les contrats d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire (CUV – Appendice D à la Convention)

La 12e Assemblée générale a, sur proposition de l'Allemagne, adopté un article 1^{er} *bis* nouveau dénommé « Champ de réglementation » qui a pour objet de préciser que les Règles uniformes CUV règlent exclusivement les obligations résultant du contrat d'utilisation entre les parties contractuelles (détenteurs et entreprises de transport ferroviaire) ainsi que la responsabilité d'une partie contractuelle envers l'autre partie au contrat d'utilisation, et qu'elles n'affectent pas le droit public en matière de sécurité et d'ordre. À l'instar de l'article 2 des RU CIM, tout éventuel doute qui pourrait exister quant au fait que les Règles uniformes CUV n'affectent pas des règles de droit public est ainsi écarté. »

En ce qui concerne l'article 9 relatif à la responsabilité pour les agents et autres personnes, un nouveau paragraphe 3 a été inséré. À ce sujet il faut noter qu'en juillet 2013, le Secrétariat de l'OTIF a lancé des premières réflexions sur la nécessité de régler au niveau législatif, dans les RU CUV, les droits et obligations des parties au contrat d'utilisation de wagons en ce qui concerne l'entretien des wagons. En effet, la mise en œuvre de la fonction d'ECE dans le droit OTIF s'appuie sur l'annexe A des RU ATMF sur la certification des entités chargées de l'entretien, qui transpose le règlement ECE

dans le droit OTIF. Les modifications apportées aux RU CUV concernant les ECE ont donc vocation à servir de support à la mise en place par le secteur de dispositions plus détaillées, les modifications proposées se contentant de donner un cadre général.

Le nouveau paragraphe 3 de l'article 9 a ainsi pour objet de garantir que :

- a) à l'alinéa 1, le détenteur assume ses obligations quant à l'entretien du wagon au titre du contrat d'utilisation en trafic international en recourant à une ECE, qui est son préposé sur le modèle du § 2 de l'article 9, qui traite du gestionnaire d'infrastructure. Il permet d'identifier à la fois le responsable et l'instrument juridique qui est le support de cette responsabilité. Le Groupe de travail « Révision des RU CUV » a renoncé à définir la notion de « ECE » dans l'article 2. La majorité des délégations présentes s'est en revanche prononcée pour un renvoi à l'article 15, § 2 des RU ATMF, cette disposition décrivant précisément le rôle et les fonctions de l'ECE. La modification de l'article 9, § 3, premier alinéa, des RU CUV est sans incidence sur la répartition actuelle des responsabilités entre l'ECE et le détenteur des véhicules.
- b) à l'alinéa 2, le contrat d'utilisation organise bien les échanges d'informations requis par l'article 15, § 3 des RU ATMF et par l'article 5 de l'annexe A des RU ATMF. Il est en effet vital que les RU CUV puissent permettre d'identifier avec clarté le rôle et les obligations réciproques des acteurs soit dans le cadre de contrats bilatéraux soit dans le cadre de contrats multilatéraux comme le CUU pour les wagons.

III. Modifications au niveau des règles uniformes concernant la validation de normes techniques et l'adoption de prescriptions techniques uniformes applicables au matériel ferroviaire destiné à être utilisé en trafic international (APTU – Appendice F à la Convention)

En ce qui concerne l'article 3 relatif au but, la lettre a) du paragraphe 1 est modifiée par la suppression du terme de « autres matériels ferroviaires » en vertu du fait que ce sont les RU APTU qui créent les conditions préalables nécessaires à une réglementation uniforme de la procédure selon laquelle les autorités des États membres procèdent à l'admission technique de véhicules ; la conséquence en est qu'une admission technique accordée dans un État membre sera reconnue par les autres États membres de l'OTIF sans que cela ne nécessite de nouvelles procédures. Il ne peut y avoir une base commune pour la procédure d'admission technique de matériel ferroviaire que si l'on parvient à créer des normes et des prescriptions techniques uniformes contraignantes dans tous les États membres de l'OTIF pour la construction et l'exploitation/utilisation de matériel ferroviaire.

IV. Modifications au niveau des règles uniformes concernant l'admission technique de matériel ferroviaire utilisé en trafic international (ATMF – Appendice G à la Convention)

En ce qui concerne l'article 1^{er} relatif au champ d'application, il faut noter qu'à sa 25^e session, la Commission de révision a décidé de supprimer, dans les articles relevant de sa compétence, la définition et la référence aux « autres matériels ferroviaires » qui n'avaient pas d'utilité pratique. La définition de « autres matériels ferroviaires » était précédemment comprise comme incluant les équipements mobiles qui ne sont pas des véhicules ferroviaires, et pour lesquels des spécifications communes seraient importantes pour parvenir à l'interopérabilité.

Article 3 – Admission au trafic international

En ce qui concerne l'article 3 relatif à l'admission au trafic international, il faut noter qu'à sa 25^e session, la Commission de révision a décidé de supprimer, dans les articles relevant de sa compétence, la définition et la référence aux « autres matériels ferroviaires » qui n'avaient pas d'utilité pratique. La définition de « autres matériels ferroviaires » était précédemment comprise comme incluant les équipements mobiles qui ne sont pas des véhicules ferroviaires, et pour lesquels des spécifications communes seraient importantes pour parvenir à l'interopérabilité.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le texte du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 11 décembre 2018 quant au fond.

Dans ses observations d'ordre légistique, pour ce qui est de l'intitulé, le Conseil d'État constate qu'il est inexact de se référer uniquement à la teneur résultant du Protocole du 3 juin 1999, étant donné que la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 a fait l'objet de plusieurs modifications.

La Haute Corporation préconise dès lors d'énumérer et de numéroter les différentes modifications à approuver afin d'assurer une meilleure lisibilité.

Par ailleurs, le Conseil d'État est d'avis que les éléments entre parenthèses ne forment pas partie intégrante de l'intitulé officiel des modifications à approuver et sont dès lors à omettre.

Pour ce qui est de l'article unique, le Conseil d'État note que les observations relatives à l'intitulé valent également pour l'article unique.

*

V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique prévoit que sont approuvées les modifications de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980 dans la teneur du Protocole du 3 juin 1999 (Protocole de Vilnius), de l'Appendice D (RU CUV), de l'Appendice F (RU APTU) et de l'Appendice G (RU ATMF), adoptées par l'Assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, à Berne, le 30 septembre 2015.

Il ressort du commentaire de l'article unique que, dans un but de clarté et de lisibilité juridique, il a été décidé d'insérer dorénavant en bloc dans l'ordre juridique interne les modifications adoptées lors des assemblées générales au niveau de l'OTIF au Protocole, signé à Vilnius, le 3 juin 1999, portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), du 9 mai 1980.

Le texte du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 11 décembre 2018 quant au fond.

Dans ses observations d'ordre légistique, pour ce qui est de l'intitulé, le Conseil d'État constate qu'il est inexact de se référer uniquement à la teneur résultant du Protocole du 3 juin 1999, étant donné que la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 a fait l'objet de plusieurs modifications.

La Haute Corporation préconise dès lors d'énumérer et de numéroter les différentes modifications à approuver afin d'assurer une meilleure lisibilité.

Par ailleurs, le Conseil d'État est d'avis que les éléments entre parenthèses ne forment pas partie intégrante de l'intitulé officiel des modifications à approuver et sont dès lors à omettre.

Partant, le Conseil d'État recommande de libeller l'intitulé de la loi en projet comme suit :

« Projet de loi portant approbation des modifications :

1° à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 dans la teneur du Protocole du 3 juin 1999 et des modifications adoptées par la Commission de révision lors de ses 24^{ème} et 25^{ème} sessions ;

2° et à ses appendices D, F et G ;

apportées lors de la 12^{ème} assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, tenue à Berne, le 30 septembre 2015 ».

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics s'est ralliée à la suggestion du Conseil d'État et a fait sienne la proposition de modification de l'intitulé.

Pour ce qui est de l'article unique, le Conseil d'État note que les observations relatives à l'intitulé valent également pour l'article unique. Partant, il y a lieu de libeller l'article unique comme suit :

« **Article unique.** Sont approuvées les modifications :

1° à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 dans la teneur du Protocole du 3 juin 1999 et des modifications adoptées par la Commission de révision lors de ses 24^{ème} et 25^{ème} sessions ;

2° et à ses appendices D, F et G ;
 apportées lors de la 12ème assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, tenue à Berne, le 30 septembre 2015 ».

La Commission a fait sienne la proposition de texte du Conseil d'État à l'endroit de l'article unique puisqu'il s'agit d'une suite logique du changement de l'intitulé.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7321 dans la teneur qui suit :

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation des modifications :

1° à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 dans la teneur du Protocole du 3 juin 1999 et des modifications adoptées par la Commission de révision lors de ses 24ème et 25ème sessions ;

2° et à ses appendices D, F et G ;

apportées lors de la 12ème assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, tenue à Berne, le 30 septembre 2015

Article unique. Sont approuvées les modifications :

1° à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 dans la teneur du Protocole du 3 juin 1999 et des modifications adoptées par la Commission de révision lors de ses 24ème et 25ème sessions ;

2° et à ses appendices D, F et G ;

apportées lors de la 12ème assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, tenue à Berne, le 30 septembre 2015.

Luxembourg, le 3 octobre 2019

Le Président-Rapporteur,
 Carlo BACK

