

P R O J E T D E L O I

**portant approbation du Protocole, signé à Vilnius, le 3 juin 1999,
portant modification de la Convention relative aux transports
internationaux ferroviaires (COTIF), du 9 mai 1980**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS (27.4.2006)

La Commission se compose de : M. Roland SCHREINER, Président-Rapporteur ; MM. Marc ANGEL, Félix BRAZ, Henri GRETHEN, Paul HELMINGER, Ali KAES, Jean-Pierre KOEPP, Roger NEGRI, Jean-Paul SCHAAF, Marco SCHANK, Marc SPAUTZ, Membres.

* * *

I. Antécédents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 16 janvier 2006. En date du 11 janvier 2006, le projet de loi a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat. L'avis de la Haute Corporation date du 7 mars 2006. La Commission des Transports a désigné, dans sa réunion du 23 mars 2006, M. Roland Schreiner comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. Au cours de la même réunion, la commission a analysé le projet de loi et l'avis de la Haute Corporation.

Le présent rapport a été adopté par la commission le 27 avril 2006.

II. Objet

Le présent projet de loi a pour objet d'approuver le protocole, signé à Vilnius le 3 juin 1999, portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980.

III. Historique

La première Convention internationale sur le transport de marchandises par chemins de fer date de 1890. Cette Convention était à la base de la création d'une union administrative correspondant aux règles du droit international de l'époque. Elle fut dotée d'un secrétariat permanent, l'Office central pour les transports internationaux par chemins de fer, dont le siège fut fixé à Berne, capitale de la Suisse. Les unions administratives du XIXe siècle, comme l'Union postale, l'Union télégraphique etc. étaient uniquement des suites institutionnalisées de conférences diplomatiques internationales. La gestion de l'Office central pour les transports internationaux par chemins de fer était, par conséquent, placée sous le contrôle du Conseil fédéral suisse.

En 1956, la fonction de contrôle exercée par le Conseil fédéral suisse a été transférée à un Comité administratif, constitué de représentants d'une partie des Etats membres.

Dans le cadre de la 8ème Conférence de révision en 1980, les dispositions institutionnelles des deux Conventions CIV (contrat de transport de voyageurs) et CIM (contrat de transport de marchandises) ont été soumises à une réforme fondamentale qui a abouti à la création d'une Organisation internationale intergouvernementale à caractère et structure modernes.

L'entrée en vigueur le 1er mai 1985 de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, marqua la naissance de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF).

La Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), le Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages (CIV) et les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM) ont été approuvés par la loi du 4 mai 1983.

L'OTIF jouit d'une propre personnalité juridique aussi bien dans le droit international que dans les droits nationaux des Etats membres.

IV. But de l'organisation

L'Organisation a essentiellement pour but d'établir un régime de droit uniforme applicable aux transports des voyageurs et des marchandises en trafic international direct entre les Etats membres, empruntant des lignes ferroviaires, ainsi que de faciliter l'exécution et le développement de ce régime. Ce régime de droit peut également être appliqué aux transports internationaux directs empruntant, en sus des lignes ferroviaires, les lignes routières et maritimes et les voies d'eaux intérieures navigables.

V. Droit uniforme

Le droit uniforme actuellement applicable aux transports internationaux ferroviaires est compris dans les Appendices à la COTIF:

- Appendice A: Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages (CIV)
- Appendice B: Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM), y compris
 - * l'Annexe I: Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID)
 - * l'Annexe II: Règlement concernant le transport international ferroviaire des wagons de particuliers (RIP)
 - * l'Annexe III: Règlement concernant le transport international ferroviaire des conteneurs (RiCo)
 - * l'Annexe IV: Règlement concernant le transport international ferroviaire des colis express (RIEx).

VI. Etats membres

L'Organisation compte actuellement 42 Etats membres en Europe, en Afrique du Nord et au Proche-Orient : Albanie, Algérie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irak, Iran, Irlande, Italie, Lettonie, Liban, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Maroc, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, République slovaque, République tchèque, Serbie et Monténégro, Slovénie, Suède, Suisse, Syrie, Tunisie, Turquie et Ukraine.

La Lituanie a été le premier Etat issu de l'ancienne URSS à avoir demandé son adhésion à l'Organisation; l'adhésion de la Lituanie a pris effet le 1er novembre 1995, celle de la Lettonie le 1er septembre 2000. L'Ukraine est le 42ème Etat membre depuis le 1er janvier 2004. L'Estonie a déposé une demande d'adhésion le 19 janvier 2005.

Actuellement, la qualité de membre de l'Irak et du Liban est suspendue, étant donné que le trafic international ferroviaire avec ces Etats est interrompu.

Le droit de transport uniforme, les Règles CIM et CIV créées au sein de l'OTIF s'appliquent actuellement à environ 240.000 km de lignes de chemin de fer.

Le siège de l'Organisation est à Berne. L'Organisation a conclu un accord de siège avec la Suisse en 1988.

VII. Structure de l'organisation

Les tâches de l'Organisation sont actuellement exécutées par les organes suivants:

- L'Assemblée générale est l'organe de décision suprême de l'OTIF; elle est composée de représentants de l'ensemble des Etats membres. Elle se réunit, conformément à la COTIF 1980, en Assemblée ordinaire une fois tous les cinq ans ou à la demande d'un tiers des Etats membres.
- Le Comité administratif se compose, conformément à la COTIF 1980, des représentants de douze Etats membres. Le Comité administratif contrôle notamment la gestion administrative et financière de l'Office central. Il approuve le programme de travail, le budget, le rapport de gestion et les comptes de l'Organisation. Les Etats membres représentés au sein du Comité administratif sont élus par l'Assemblée générale.
- La Commission de révision se compose de représentants des Etats membres; elle décide sur les propositions tendant à modifier les dispositions des Appendices, soumises à la procédure de révision simplifiée et accélérée. De plus, elle examine les propositions tendant à modifier la COTIF proprement dite ainsi que les Appendices, dont la décision est réservée à l'Assemblée générale.
- La Commission d'experts pour le transport des marchandises dangereuses se compose de représentants des Etats membres qui décident des propositions de modification relatives au Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID).
- L'Office central des transports internationaux ferroviaires (OCTI) assume le secrétariat permanent de l'Organisation.

VIII. Protocole, signé à Vilnius, le 3 juin 1999, portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), du 9 mai 1980

La dernière révision en profondeur des Conventions CIV et CIM date d'il y a plus de vingt ans.

Dans les années qui se sont écoulées entre mai 1980 et la clôture de la 5ème Assemblée générale de l'OTIF début juin 1999, le monde ferroviaire a subi de profonds changements dans la majorité des 42 Etats membres de l'OTIF. Les conditions cadres politique, économique, juridique et technique régissant le trafic international ferroviaire n'étaient déjà plus, en 1995, les mêmes qu'en 1980. Ces changements ont soulevé la question de savoir si le droit international ferroviaire, tel qu'il avait été codifié dans la COTIF 1980, répondait encore suffisamment à ces situations nouvelles et s'il était en mesure d'offrir des solutions satisfaisantes en vue de répondre aux questions et de résoudre les problèmes nouveaux, notamment ceux à caractère juridique.

L'OTIF a répondu à cette question par la négative et a mis en évidence qu'il était hautement nécessaire de procéder à l'adaptation et à l'élaboration de réglementations dans les domaines juridiques qui sont importants pour le trafic international ferroviaire. Avec des projets, soumis entre 1995 et 1997, de modification de la COTIF 1980 elle-

même, des réglementations existantes CIV, CIM et RID ainsi qu'avec des projets de nouveaux Appendices à la COTIF, l'OTIF est parvenue à présenter un système juridique complet et acceptable pour les parties concernées, sinon dans chaque détail, au moins dans ses éléments fondamentaux.

Conformément au mandat attribué par la 3ème Assemblée générale (Berne, 14-16.11.1995), l'objectif de la révision en profondeur devait être:

- de trouver une solution "qui vise à doter l'élimination des entraves au franchissement des frontières en trafic international ferroviaire d'une base institutionnelle plus solide dans le cadre de la COTIF",
- de trouver une solution au problème de la composition du Comité administratif,
- d'élaborer des Règles uniformes allant au-delà du domaine du droit de transport, à savoir
 - ° "circulation des engins de transport", y compris des normes techniques relatives à l'immatriculation et à l'admission technique sur la base d'une reconnaissance mutuelle,
 - ° relations entre les propriétaires de wagons et des entreprises de transport (contrat d'immatriculation),
 - ° relations entre les propriétaires de wagons et les gestionnaires d'infrastructure, et
 - ° contrats de transports RID.

Finalement les travaux de révision d'une durée de quatre ans environ ont pu être achevés avec succès par la signature du Protocole de Vilnius lors de la clôture de la 5ème Assemblée générale le 3 juin 1999.

VIII.1. Les principaux points de la révision de la COTIF

Le but de l'organisation a été considérablement élargi. A l'avenir, l'OTIF doit contribuer à la suppression des entraves au franchissement des frontières en trafic international ferroviaire, pour autant que les causes de celles-ci relèvent de la compétence des Etats. Elle doit, en outre, contribuer à l'interopérabilité et à l'harmonisation technique dans le secteur ferroviaire par la validation des normes techniques et l'adoption de prescriptions techniques uniformes.

Les Etats membres s'engagent à concentrer, en principe, leur coopération internationale dans le domaine ferroviaire au sein de l'OTIF.

L'Organisation constituera un cadre dans lequel les Etats membres pourront élaborer d'autres conventions internationales, qui favoriseront, amélioreront et faciliteront le trafic international ferroviaire.

Le Comité administratif, composé à l'avenir d'un tiers des Etats membres (au lieu du nombre fixe de 12 actuellement), est désigné pour trois ans (5 ans jusqu'à présent) afin de permettre des changements plus fréquents et par là même une participation plus intensive d'autant d'Etats membres que possible. L'Assemblée générale doit également, à l'avenir, se réunir régulièrement tous les trois ans (au lieu de 5 ans actuellement).

Les tâches de l'Office central, en tant que secrétariat de l'Organisation, sont désormais assumées par un Secrétaire général, en tant qu'organe de l'OTIF, qui est nommé par l'Assemblée générale.

Le nouveau système de financement tient compte aussi bien de la longueur de la totalité de l'infrastructure ferroviaire des Etats membres que de leur puissance économique selon la clef de répartition des contributions aux Nations Unies.

Conformément à la COTIF 1999, peuvent adhérer à la COTIF non seulement des Etats, mais aussi des organisations régionales d'intégration économique. Au début de l'année 2002, la Communauté européenne (CE) a déclaré son adhésion à la COTIF comme l'un de ses objectifs. La Commission européenne a été autorisée par le Conseil de l'Union Européenne (Conseil) à négocier un accord sur les conditions de l'adhésion. Lors des négociations en 2003, un projet de texte commun a été défini. En ce qui concerne la CE, la décision de conclure l'accord relève de la compétence du Conseil. La Commission européenne a soumis une proposition en ce sens. En ce qui concerne l'OTIF, l'Assemblée générale, qui sera convoquée après l'entrée en vigueur du Protocole 1999, devra approuver l'accord. La CE sera alors membre à partir de ce moment.

Un élargissement du domaine d'application de la COTIF permettant des transports ferroviaires directs de l'Atlantique au Pacifique demeure, après le déclin des systèmes économiques étatiques en Europe centrale et orientale un défi important pour l'OTIF. En raison des bouleversements dans le domaine des transports, survenus non seulement au sein de la Communauté européenne mais aussi dans différents Etats en dehors de la CE – à des rythmes différents – se dessine à long terme la possibilité de surmonter la coexistence existant depuis des décennies de deux régimes de droit de transport ferroviaire, à savoir CIM/CIV, d'une part, et l'accord SMGS/SMPS basé sur l'économie planifiée étatique, d'autre part. Toutefois, les conditions cadres politiques et économiques permettant et favorisant une libéralisation du droit ferroviaire tel que fut le but de la révision de la COTIF et de ses Appendices, achevée en 1999, n'existent que dans quelques Etats concernés. Tant qu'une harmonisation du droit de transport ferroviaire dans l'espace eurasiatique ne sera pas possible au niveau législatif, la nouvelle COTIF offre une solution contractuelle permettant d'effectuer des transports ferroviaires de marchandises entre les Etats membres de la COTIF et les Etats non membres sous un régime de droit uniforme. Selon les Règles uniformes CIM dans la version du Protocole 1999, les parties au contrat de transport peuvent en effet convenir que le contrat soit soumis aux CIM, lorsque le lieu de la prise en charge de la marchandise et le lieu prévu pour la livraison sont situés dans deux Etats différents dont uniquement un est Etat membre de l'OTIF, respectivement Etat partie à la COTIF et aux RU CIM.

VIII.2. Le droit international de transport des voyageurs (RU CIV)

Le contrat de transport international ferroviaire est conçu, à l'avenir, comme un contrat consensuel, comme c'est le cas en transport maritime en vertu de la Convention d'Athènes de 1974 et en transport aérien en vertu de la Convention de Varsovie.

Les RU CIV ne prévoient plus, ni obligation de transporter, ni obligation tarifaire, et accordent une grande liberté contractuelle aux parties au contrat.

La plupart des montants maximaux de responsabilité ont été augmentés.

Le transporteur est responsable envers le client, même en cas de dommages ayant leur cause dans le domaine de responsabilité du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire.

Une responsabilité objective stricte du transporteur est prévue en cas de suppression de trains, de retards ou de correspondances manquées. Cette responsabilité ne connaît que quelques rares causes d'exonération, mais limite par contre les dommages-intérêts (frais d'hébergement et frais occasionnés par l'avertissement des personnes attendant le voyageur).

VIII.3. Le droit international de transport des marchandises (RU CIM)

Une harmonisation avec le droit de transport applicable à d'autres modes de transport, notamment avec la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR) a été, dans une large mesure, atteinte.

Une extension contractuelle du champ d'application est possible lorsque seulement le lieu de départ ou le lieu de destination est situé dans un Etat membre. Ceci permet la conclusion de contrats de transport direct, conformément aux RU CIM, également en trafic Est-Ouest avec des Etats dans lesquels est appliqué l'Accord concernant le transport international des marchandises par chemins de fer (SMGS).

Le contrat de transport est conçu comme un contrat consensuel; la lettre de voiture est seulement un document de preuve. En cela, le droit international de transport ferroviaire des marchandises suit la solution applicable à d'autres modes de transport.

Les RU CIM ne prévoient plus ni d'obligation de transporter ni d'obligation tarifaire. Une plus grande liberté contractuelle est accordée aux parties au contrat.

VIII.4. Le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID)

Le RID devient un Appendice à la COTIF.

L'élaboration de définitions et la détermination des obligations des intervenants dans le transport des marchandises dangereuses contribuent à une plus grande sécurité juridique.

Dans l'Annexe du RID, des bases juridiques sont créées pour des dispositions particulières concernant les transports complémentaires sur des parcours maritimes.

A l'avenir, des dispositions seront prévues également dans l'Annexe du RID en ce qui concerne l'entraide administrative des conseillers à la sécurité, ainsi qu'un système uniforme de rapports sur les accidents ou incidents.

Le transport des marchandises dangereuses comme colis à main, bagages ou à bord des véhicules automobiles dans des trains autocouchettes sera nouvellement réglé en détail dans l'Annexe du RID.

Le RID est désormais disponible sous une forme plus conviviale et ne se différencie de l'ADR (Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route) et de l'ADN (Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure) que dans les parties spécifiques aux différents modes de transport. Par ailleurs, en ce qui concerne le contenu et la structure des dispositions, l'on est parvenu, dans une large mesure, à une harmonisation avec les Recommandations pour le transport de marchandises dangereuses de l'ONU (Règlement-type de l'ONU).

VIII.5. L'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire (RU CUV)

Il est clairement distingué entre l'admission technique et le contrat d'utilisation des véhicules.

Toutes les catégories de wagons et toutes les formes de contrats d'utilisation sont traitées de la même manière. La différenciation, qui était faite jusqu'à présent entre les divers types de contrats ("contrat d'immatriculation"), est supprimée.

Les parties au contrat se voient accorder une très grande liberté contractuelle. Il sera toujours possible de conclure des contrats multilatéraux tel est le cas à l'heure actuelle selon les Règlements pour l'emploi réciproque des wagons (RIV) et des voitures et fourgons (RIC) en trafic international.

Les RU CUV se limitent à régler la responsabilité.

VIII.6. L'utilisation de l'infrastructure ferroviaire en trafic international (RU CUI)

Les RU CUI se limitent à régler les relations contractuelles, notamment la responsabilité entre le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et le transporteur ainsi que les actions des auxiliaires du gestionnaire d'infrastructure ou du transporteur contre l'autre partie au contrat d'utilisation. Il n'est pas porté atteinte à des prescriptions de droit public, comme p. ex. les directives des Communautés européennes relatives aux droits d'accès et aux conditions de ceux-ci.

Quant au reste, les RU CUI accordent une grande liberté contractuelle aux parties dans la conception de leurs droits et de leurs obligations.

Des accords litiges sont permis: les parties au contrat peuvent convenir des conditions dans lesquelles elles feront valoir leurs droits à dommages intérêts à l'égard de l'autre partie au contrat ou renonceront à les faire valoir.

VIII.7. Droit de l'admission technique de matériel ferroviaire (RU APTU)

Les RU APTU fixent la procédure de validation de normes techniques et de l'adoption de prescriptions techniques uniformes pour le matériel ferroviaire destiné à être utilisé en trafic international.

Les RU APTU ont pour but d'assurer une interopérabilité des systèmes et composants techniques nécessaires en trafic international ferroviaire afin de faciliter la libre utilisation du matériel ferroviaire en trafic international.

Les normes techniques validées et les prescriptions techniques adoptées doivent contribuer à assurer la sécurité, la fiabilité et la disponibilité en trafic international et tenir compte de la protection de l'environnement ainsi que de la santé publique.

L'élaboration de normes techniques et de prescriptions techniques uniformes reste du ressort des organismes de normalisation nationaux ou internationaux, ou des associations internationales oeuvrant dans le domaine ferroviaire.

Les RU APTU mettent en place, dans le domaine ferroviaire, une base juridique similaire à celle prévue dans l'Accord de Genève de 1958 sur l'homologation concernant le trafic routier.

VIII.8. L'admission technique de matériel ferroviaire utilisé en trafic international (RU ATMF)

Les RU ATMF fixent la procédure selon laquelle les véhicules ferroviaires et d'autres matériels ferroviaires sont admis à être utilisés en trafic international.

L'admission technique relève de la compétence des autorités nationales compétentes en la matière conformément aux lois et prescriptions en vigueur dans chaque Etat partie.

Les autorités peuvent transférer à des organismes reconnus aptes, y compris des entreprises, la compétence d'octroyer l'admission technique à condition qu'elles en assurent la surveillance.

L'admission technique s'effectue soit en octroyant l'admission à l'exploitation à un véhicule ferroviaire individuel donné, soit (en deux étapes) sous forme de l'admission de type de construction octroyée à un type donné, suivie de l'admission à l'exploitation octroyée aux véhicules individuels répondant à ce type de construction par une procédure simplifiée.

L'admission technique est effectuée sur la base des normes techniques validées et des prescriptions techniques adoptées en vertu des RU APTU.

L'admission technique par l'autorité compétente d'un Etat partie doit être reconnue par les autorités, les entreprises de transport ferroviaire et les gestionnaires d'infrastructure sans qu'il y ait besoin d'un nouvel examen et d'une nouvelle admission technique.

La preuve de l'admission technique se fait au moyen de certificats établis selon des modèles uniformes.

Une immobilisation ou un refus de véhicules par une autorité, une entreprise de transport ferroviaire ou un gestionnaire d'infrastructure d'un autre Etat ne sont permis que lorsque les RU ATMF, les RU APTU ou les prescriptions de construction et d'équipement contenues dans l'Annexe du RID ne sont pas respectées.

Une banque de données concernant les véhicules ferroviaires admis à la circulation en trafic international est établie sous la responsabilité de l'OTIF.

VIII.9. La mise en vigueur

Avec la signature du Protocole de modification, dit de Vilnius, le 3 juin 1999, un pas important a été franchi pour le développement du trafic international ferroviaire.

Le Protocole 1999 et, par conséquent, la COTIF révisée, n'entreront toutefois en vigueur qu'après avoir été ratifiés, acceptés ou approuvés par plus des deux tiers des Etats membres, donc par au moins 27 Etats. Le nombre de ratifications nécessaire pour l'entrée en vigueur de la nouvelle COTIF a été atteint avec la récente ratification de la Turquie.

La nouvelle Convention entrera donc en vigueur le 1er juillet 2006.

IX. L'avis du Conseil d'Etat

Par son avis du 7 mars 2006, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi portant approbation du Protocole.

X. Commentaire des articles

Article unique

La commission parlementaire, dans sa réunion du 23 mars 2006, a jugé opportun de maintenir l'article unique dans sa forme initiale avec comme contenu le Protocole sous rubrique, ceci dans le but de « contribuer à la suppression des entraves au franchissement des frontières en trafic international ferroviaire » et de « contribuer à l'interopérabilité et à l'harmonisation technique dans le secteur ferroviaire par la validation des normes techniques et l'adoption de prescriptions techniques uniformes ».

* * *

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Transports recommande à la Chambre des Députés de voter le texte dans la teneur qui suit :

Texte proposé par la Commission des Transports

PROJET DE LOI

**portant approbation du Protocole, signé à Vilnius,
le 3 juin 1999, portant modification de la Convention
relative aux transports internationaux ferroviaires
(COTIF), du 9 mai 1980**

Article unique.– Est approuvé le Protocole, signé à Vilnius, le 3 juin 1999, portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980.

Luxembourg, le 27 avril 2006

Le Président-Rapporteur
Roland Schreiner

Remarque : Pour le texte entier du Protocole, il est renvoyé au document parlementaire No 5530.