



Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires
Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr
Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail

**Commission de révision
Revisionsausschuss
Revision Committee**

**LAW-17126-CR 26/5
27.10.2017**

Original : EN

26^E SESSION

Révision partielle de la convention de base

Projet du Secrétaire général
(Modification de la procédure de révision de la COTIF)

I. PROCÉDURES ACTUELLES DE RÉVISION DE LA COTIF

1. La Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, telle que modifiée par le Protocole du 3 juin 1999, prévoit deux procédures de modification principales.

Modification par l'Assemblée générale. L'Assemblée générale est compétente pour modifier la convention de base et ses appendices sauf si les modifications sont expressément du ressort de commissions particulières en application de l'article 33 (Compétence).

Les modifications adoptées par l'Assemblée générale doivent être approuvées par les États membres, selon des modalités fixées dans leur propre droit constitutionnel. L'« approbation » comme acte juridique international exprime le consentement d'un État vis-à-vis des modifications à un traité.

Les modifications entrent en vigueur pour tous les États membres douze mois après leur approbation par un nombre précis d'États membres : deux tiers des membres pour les modifications à la Convention proprement dite, la moitié pour les modifications aux appendices.

Avant l'entrée en vigueur de modifications, les États membres peuvent émettre une déclaration selon laquelle ils ne les approuvent pas. Par suite d'une telle déclaration, il est possible que l'État cesse d'être membre de l'Organisation. Lorsque des modifications à un appendice entrent en vigueur, l'application de l'appendice est suspendue pour le trafic avec et entre les États membres qui ont émis une déclaration de non-approbation des modifications.

Modification par la Commission de révision. Les modifications entrent en vigueur pour tous les États parties le premier jour du douzième mois suivant celui au cours duquel le Secrétaire général les a notifiées aux États membres.

L'approbation explicite par les États membres des modifications adoptées par la Commission de révision n'est pas requise à l'échelon international (approbation tacite).

Les États membres peuvent formuler une objection dans les quatre mois suivant la date de la notification des modifications par le Secrétaire général. En cas d'objection formulée par un quart des États membres, les modifications n'entrent pas en vigueur. Lorsque des modifications à un appendice entrent en vigueur, l'application de l'appendice est suspendue pour le trafic avec et entre les États membres qui ont fait objection aux modifications.

2. Le système de révision actuel de la COTIF a été examiné et adopté dans le cadre de la 5^e Assemblée générale (Vilnius, 26 mai - 3 juin 1999). Il est intéressant de rappeler certaines considérations importantes de l'époque :

- a) Les modifications importantes et les modifications des dispositions de droit civil, en particulier les principes concernant la responsabilité, doivent, dans certains États membres, être adoptées par le Parlement, par exemple les dispositions sur le champ d'application, le fondement de la responsabilité ou la charge de la preuve. Or, un délai d'un an ne suffit pas pour adopter une loi transposant ces dispositions dans le droit national.
- b) Un délai trop court pourrait contraindre un État membre soit à accepter une modification qu'il ne souhaite pas, soit à y faire objection en raison des impératifs imposés par leur droit constitutionnel, soit à se retirer de l'OTIF.
- c) Les modifications à une convention qui a été ratifiée doivent elles-aussi être ratifiées.
- d) L'approbation de modifications par un État membre doit toujours être explicite et son silence ne devrait pas pouvoir être interprété comme valant consentement.

3. Dans la pratique, les procédures nationales d'approbation pour les modifications adoptées par l'Assemblée générale prennent environ six ans¹. Les modifications adoptées récemment par la 12^e Assemblée générale (Berne, 29 et 30 septembre 2015) ne seront pas entrées en vigueur trois ans après leur adoption lorsque la 13^e Assemblée générale examinera de nouvelles modifications en septembre 2018.

Dans son avis juridique sur la procédure de révision de la COTIF et les possibilités de modification, M^{me} Catherine Brölmann soulignait les inconvénients suivants à la laborieuse procédure de révision actuelle de la COTIF par l'Assemblée générale :

- a) La longue période qui s'écoule avant l'entrée en vigueur effective de modifications importantes à la Convention peut avoir des répercussions négatives sur les modifications ultérieures, lesquelles peuvent être liées à des modifications dont l'entrée en vigueur est toujours attendue.
- b) Le fait que la COTIF prévoit deux procédures différentes pour la modification de la Convention et de ses appendices peut être à l'origine d'incohérences entre appendices, voire au sein d'un même appendice.
- c) La longueur des délais qui précèdent l'entrée en vigueur des modifications de la COTIF se répercute directement sur le marché ferroviaire des États membres : le cadre réglementaire ne peut satisfaire aux besoins du marché en termes de rapidité et d'adaptabilité, avec à terme de possibles retombées négatives sur les parts de marché des États membres dans le transport ferroviaire.
- d) L'impossibilité de prévoir quels seront ces délais a des effets analogues. L'approbation nationale est tributaire de paramètres juridiques, et parfois politiques, des différents ordres juridiques nationaux des États membres.
- e) L'évolution en parallèle du droit national et régional (notamment de l'UE mais aussi de l'EEE) peut être à l'origine de variations et différences par rapport aux règles de la COTIF. En conséquence, un État membre peut se penser contraint de faire une déclaration de non-application de certains appendices à la COTIF.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

4. Le programme de travail 2016-2017 adopté par le 124^e Comité administratif (Berne, 29 et 30 janvier 2016) prévoyait que : « Dans l'optique de permettre une mise en œuvre cohérente et rapide des modifications apportées à la COTIF et à ses appendices, le service juridique entreprendra une étude sur la faisabilité d'une adaptation de l'article 34 de la COTIF qui permette l'application des modifications votées à l'Assemblée générale dans un délai fixe. ».

Le Secrétariat de l'OTIF a préparé et soumis à la 126^e session du Comité administratif (Berne, 6 et 7 décembre 2016) une étude intitulée « Faisabilité d'une modification de la procédure de révision de la COTIF ». Le Comité administratif a pris note de l'étude et de la proposition du Secrétaire général de convoquer un groupe de travail pour traiter de cette question avec le concours d'un expert reconnu en droit public international. Par suite, l'étude, légèrement modifiée, a été soumise au groupe de travail sur la modification de la procédure de révision de la COTIF (ci-après dénommé le « Groupe de travail »)².

5. Après un appel d'offres, la tâche de préparer un avis juridique sur la procédure de révision de la COTIF et les possibilités pour sa modification a été confiée à M^{me} Catherine Brölmann, maître de conférences en droit international à l'université d'Amsterdam. Cette opinion intitulée « Avis juridique sur la procédure de révision de la COTIF et les possibilités de modification » (ci-après dénommé

¹ Il a fallu cinq ans pour que la COTIF 1980 entre en vigueur, six ans pour le protocole du 20 décembre 1990 et sept ans pour le Protocole de Vilnius du 3 juin 1999.

² L'étude intitulée « Faisabilité d'une modification de la procédure de révision de la COTIF » est disponible sur le site de l'OTIF (<http://otif.org>), sous Activités > Droit des contrats ferroviaires > Groupe de travail « Modification de la procédure de révision de la COTIF » > Documents de travail.

L'« avis juridique »³ a été soumise au Groupe de travail aux fins de l'examen de la faisabilité d'une modification de la procédure de révision de la COTIF.

L'avis juridique examine d'un pont de vue juridique la nécessité et les possibilités de modification de la procédure de révision de la COTIF. Il inclut une analyse du cadre juridique actuel, des difficultés et inconvénients de la procédure de révision actuelle de la COTIF ainsi que du droit et des pratiques internationaux en matière d'adoption de modifications à un traité dans le cadre d'organisations internationales.

Il passe également en revue les pratiques internationales, en s'intéressant à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), à l'Organisation internationale du travail (OIT), à l'Organisation maritime internationale (OMI), à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à l'Union postale universelle (UPU) et à certains régimes conventionnels. La pratique juridique internationale révèle ainsi toute une gamme de mécanismes utilisés dans les organisations internationales et les régimes conventionnels pour adopter de nouvelles règles ou modifier les règles existantes, tout en préservant le consentement de l'État comme base juridique. Ces mécanismes vont d'un consentement formel de l'État donné à l'avance, l'organisation ou l'organe agissant alors sans autre consultation des États membres, à la confirmation par les États de leur consentement explicite pour chaque décision. Une approbation explicite peut être exigée ou il peut être prévu que les États seront liés s'ils n'ont pas formulé d'objections dans un délai déterminé. Ce mécanisme est interprété soit comme une « acceptation tacite » (ou « consentement tacite »), soit comme une « option de retrait » (ou « clause de non-participation », « dérogation », « notification négative »). Ainsi, au regard des exigences actuelles en matière de flexibilité dans les régimes conventionnels et d'efficacité dans la gestion des procédures par les organisations internationales et les organes institués par un traité, l'approbation tacite et l'option de retrait sont largement utilisées dans la pratique internationale.

L'avis juridique concluait en présentant huit modifications possibles visant à améliorer la procédure de révision de la Convention proprement dite et de ses appendices.

6. Le Groupe de travail s'est réuni le 3 mai 2017 à Berne⁴ et a mené ses débats sur la base des recommandations et propositions émises par M^{me} Brölmann dans l'avis juridique.

Ces échanges très constructifs au sein du Groupe de travail ont permis de déterminer que le droit public international était flexible et d'envisager un certain nombre de solutions pour accélérer l'entrée en vigueur des modifications à la COTIF adoptées par l'Assemblée générale. Les discussions ont cependant également mis en évidence les difficultés rencontrées par les États membres avec leurs procédures nationales. En plus des règles de droit international sur la conclusion de traités, un corpus tout aussi important existe au niveau national et régit la conduite de chaque État en la matière. Ces procédures nationales concernent entre autres la consultation, le consentement préalable et la place du traité au sein de l'ordre juridique national.

Les participants au Groupe de travail ont néanmoins estimé qu'il était justifié que le Secrétariat recherche des solutions pour parer au risque de décalage interne entre les modifications adoptées par la Commission de révision et celles adoptées par l'Assemblée générale et d'incohérence externe, avec le droit de l'UE en particulier, dans la mesure où l'une des tâches de l'OTIF est de faire le lien entre ses États membres et non membres de l'UE.

³ C. Brölmann, « Avis juridique sur la procédure de révision de la COTIF et les possibilités de modification », disponible sur le site de l'OTIF (<http://otif.org>), sous Activités > Droit des contrats ferroviaires > Groupe de travail « Modification de la procédure de révision de la COTIF » > Documents de travail.

⁴ Le compte-rendu de la session est disponible sur le site de l'OTIF (<http://otif.org>), sous Activités > Droit des contrats ferroviaires > Groupe de travail « Modification de la procédure de révision de la COTIF » > Rapports.

Une solution en particulier a été soutenue par les États membres : celle de l'entrée en vigueur à une date déterminée des modifications à la COTIF adoptées par l'Assemblée générale. Cette solution a également été envisagée en combinaison avec une procédure de notification qui permettrait aux États dans l'incapacité d'approuver les modifications dans le délai imparti d'en expliquer les raisons afin que l'Organisation puisse tenter d'identifier les obstacles et de proposer des solutions pour les surmonter.

Le Groupe de travail est convenu de distribuer un questionnaire sur les procédures nationales applicables aux modifications à la COTIF, axé en particulier sur la disponibilité et les possibilités d'application d'une procédure simplifiée (c'est-à-dire différente de la conclusion d'un nouveau traité ou d'une adhésion à la COTIF) pour l'approbation de tout ou partie des modifications à la COTIF ainsi que sur le temps nécessaire pour les procédures nationales.

III. TOUR D'HORIZON DES PROCÉDURES NATIONALES APPLICABLES AUX MODIFICATIONS À LA COTIF

7. Vingt-six États membres ont répondu au questionnaire sur les procédures nationales applicables aux modifications à la COTIF : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, (l'ARY de) Macédoine, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse et Turquie. À la lumière des informations récoltées dans le questionnaire et de recherches menées sur le droit et la pratique dans les États membres, le Secrétariat a préparé un tour d'horizon des procédures nationales.

Ces procédures nationales s'avèrent très disparates et ne reflètent généralement pas les procédures internationales requises au titre de la COTIF. Le rôle des pouvoirs exécutif et législatif varie ainsi d'un État à l'autre. Même s'il est impossible de ranger tous les États membres dans une catégorie bien précise, plusieurs grands groupes se démarquent :

- a) Le Parlement intervient dans l'approbation/intégration nationale de toutes les modifications à la COTIF, indépendamment de la procédure prescrite dans la COTIF même.
- b) L'intervention du Parlement est clairement nécessaire si les dispositions de la COTIF requièrent la modification du droit national ou si son importance est jugée fondamentale ou si l'aspect financier est considérable. Parallèlement, lorsque la conclusion d'un traité à l'échelle internationale n'a pas de répercussions sur le droit national, elle peut légitimement être considérée comme une fonction de l'exécutif.
- c) Dans certains États membres, la procédure nationale et les organes compétents pour les modifications à la COTIF sont définis par avance ; dans d'autres, la décision est prise au cas par cas après examen de la teneur des dispositions concernées. Il est important de noter qu'une même disposition peut être jugée importante ou non en fonction de la pratique juridique nationale. Par exemple, les modifications adoptées par la 12^e Assemblée générale ont pu être approuvées par l'exécutif ou le Parlement après l'examen national des dispositions.

Certains systèmes juridiques prévoient une procédure simplifiée pour l'adoption ou l'intégration de modifications à un traité international. Toutefois, ces procédures sont assez variables. Quelques États membres ont également souligné qu'en cas de compétence de l'UE, il fallait tenir compte de son droit et de ses procédures.

Rappelons tout de même qu'indépendamment des procédures nationales, et même lorsque l'intervention du Parlement est nécessaire, les États membres ont pu convenir de la procédure de révision simplifiée des commissions (article 35) et l'appliquent aujourd'hui. Les résultats détaillés de la consultation sont présentés en annexe.

IV. PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS À LA COTIF

8. Le Groupe de travail a examiné huit propositions visant à améliorer la procédure de révision. Étant donné que certaines de ses propositions n'ont que peu ou pas été soutenues, le Secrétariat de l'OTIF propose de n'examiner que celles ayant déjà reçu un appui suffisant.

Simplifier la procédure de révision de la COTIF implique de trouver un juste équilibre afin d'assurer l'efficacité nécessaire du droit international tout en permettant un contrôle national suffisant de la procédure de conclusion des traités. Pour un certain nombre d'États membres, il apparaît nécessaire d'offrir une sécurité juridique quant à la date d'entrée en vigueur des modifications au traité, c'est-à-dire d'améliorer la prévisibilité de la procédure de révision de la COTIF. En revanche, quelques États membres ne sont pas favorables à la modification de la procédure de révision actuelle et estiment que l'uniformité et la clarté juridiques sont plus importantes.

1. Un délai fixe pour l'entrée en vigueur des modifications adoptées (solution recommandée)

9. Cette solution permettra de fixer avec certitude la date d'entrée en vigueur des modifications aux appendices adoptées par l'Assemblée générale. Les États membres n'auront plus à approuver les modifications à l'échelon international, mais les procédures nationales nécessaires à l'approbation des modifications ainsi qu'à leur intégration dans l'ordre juridique national devront être suivies. Avec cette solution, les États membres et le secteur privé auront connaissance d'un délai raisonnable et précis pour l'approbation et l'intégration nationales des modifications et pour l'adaptation des contrats. Le Secrétariat estime que cette option est la plus réalisable (la plus largement soutenue par les États membres) et la plus claire.

10. Certains États membres n'adhèrent pas à cette solution au motif notamment de l'imprévisibilité des délais requis pour mener à bien leurs procédures nationales pour des raisons juridiques et/ou politiques. En conséquence, ces États membres ont indiqué que cette modification proposée pourrait les contraindre à introduire une objection, avec pour résultat une fragmentation du droit international.

Cependant, dans le cadre juridique actuel, les modifications entrent en vigueur pour tous les États membres douze mois après leur approbation par un nombre défini d'États et les États membres ne connaissent donc pas la date d'entrée en vigueur des modifications jusqu'à ce que ce nombre requis d'approbations soit atteint. Il est donc actuellement tout aussi possible que les modifications entrent en vigueur avant que tous les États membres aient terminé leurs procédures nationales. Si un délai raisonnable est prévu avant l'entrée en vigueur des modifications, le risque d'objection ne devrait pas être plus élevé qu'aujourd'hui. De plus, un délai clairement défini permettrait de mieux planifier les procédures nationales et de les achever à temps. Enfin, tant avec la procédure actuelle qu'avec la procédure proposée, les États membres n'ont qu'une seule solution en cas de désaccord avec les modifications : faire objection.

a) Modifications proposées pour l'article 34

11. Au vu des arguments présentés ci-dessus, le Secrétariat propose de modifier l'article 34 comme suit :

Article 34 Décisions de l'Assemblée générale

- § 1 Les modifications de la Convention décidées par l'Assemblée générale sont notifiées par le Secrétaire général aux États membres.
- § 2 Les modifications de la Convention proprement dite, décidées par l'Assemblée générale, entrent en vigueur, douze mois après leur approbation par les deux tiers des États membres,

pour tous les États membres à l'exception de ceux qui, avant leur entrée en vigueur, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils n'approuvent pas lesdites modifications.

- § 3 Les modifications des appendices à la Convention, décidées par l'Assemblée générale, entrent en vigueur, ~~douze~~ **trente-six** mois après leur **notification** ~~approbation par la moitié des États n'ayant pas fait une déclaration conformément à l'article 42, § 1, première phrase,~~ pour tous les États membres à l'exception de ceux qui, avant leur entrée en vigueur, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils n'approuvent pas lesdites modifications et de ceux qui ont fait une déclaration conformément à l'article 42, § 1, première phrase. **L'Assemblée générale peut décider, à la majorité prévue à l'article 14, § 6, pour les décisions concernant les propositions portant modification à la Convention, de différer l'entrée en vigueur des modifications.**
- § 4 Les États membres adressent, au Secrétaire général, leurs notifications concernant l'approbation des modifications de la Convention **proprement dite** décidées par l'Assemblée générale ainsi que leurs déclarations aux termes desquelles ils n'approuvent pas ~~les~~ **modifications à la Convention proprement dite ou à ses appendices.** Le Secrétaire général en informe les autres États membres.
- § 5 Le délai visé aux ~~§§ 2 et 3~~ court à compter du jour de la notification du Secrétaire général, que les conditions pour l'entrée en vigueur des modifications sont remplies.
- § 6 L'Assemblée générale peut spécifier, au moment de l'adoption d'une modification, que celle-ci est d'une portée telle que tout État membre qui aura fait une déclaration visée au § 2 ou au § 3 et qui n'aura pas approuvé la modification **ou retiré sa déclaration** dans le délai de dix-huit mois à dater de son entrée en vigueur cessera, à l'expiration de ce délai, d'être État membre de l'Organisation.
- § 7 Lorsque les décisions de l'Assemblée générale concernent les appendices à la Convention, l'application de l'appendice concerné est suspendue, dans son intégralité, dès l'entrée en vigueur des décisions, pour le trafic avec et entre les États membres qui se sont opposés, conformément au § 3, aux décisions dans les délais impartis. Le Secrétaire général notifie aux États membres cette suspension ; elle prend fin à l'expiration d'un mois à compter de la date à laquelle le Secrétaire général a notifié aux autres États membres la levée de l'opposition.

b) Justification des modifications

12. Les différents éléments de cette proposition doivent être examinés séparément.

§ 3 : Délai et option de retrait

Délai. Le délai entre l'adoption des modifications et leur entrée en vigueur devrait être raisonnable afin de permettre l'exécution des procédures nationales et de donner le temps au secteur privé de préparer l'application des nouvelles règles. De nombreux États membres ont plaidé en faveur d'un délai de trois ans ou plus, ce qui correspond par ailleurs également à la périodicité de l'Assemblée générale. Parallèlement, certains États membres estiment que l'Assemblée générale devrait disposer d'une certaine latitude pour décider de la date d'entrée en vigueur de modifications, mais que le délai à compter de la date d'adoption ne devrait pas être inférieur à trois ans. Il sera possible de différer l'entrée en vigueur, en particulier si un appendice est complètement refondu. Cette décision devra être prise à la même majorité que l'adoption des modifications.

Option de retrait. Eu égard à la souveraineté nationale, les États membres doivent pouvoir choisir de ne pas être liés. Ce droit est déjà inscrit dans la Convention tant pour les modifications adoptées par l'Assemblée générale, que pour celles adoptées par la Commission de révision.

§ 4 et § 6 :

Avec la procédure révisée, les États membres ne notifieront pas l'approbation des modifications aux appendices, mais seulement les déclarations de non-approbation ou le retrait de telles déclarations. Les paragraphes doivent être modifiés pour refléter la procédure révisée.

§ 5 :

À la différence des conditions pour la modification de la Convention proprement dite, les conditions pour l'entrée en vigueur des modifications aux appendices sont définies dans leur totalité au § 3 révisé.

§ 7 :

L'un des États membres a demandé si en cas de déclaration de non-approbation, l'appendice serait suspendu dans son intégralité pour l'État membre ou seulement en partie. Le principe est depuis longtemps établi qu'en tous temps, une seule version de la COTIF et de ses appendices devrait être applicable. Cela permet de garantir l'uniformité du droit ferroviaire et prévient sa fragmentation. En effet, il s'est avéré en pratique dans le cas d'autres conventions que l'application de différentes versions d'un traité entraînait une fragmentation juridique et avec elle des difficultés pratiques.

Les règles de vote ne devraient pas être modifiées et les modifications ne pourront être adoptées que si une majorité d'États les appuient.

2. Présentation de rapports (recommandée comme mesure complémentaire)

13. Afin d'accélérer les procédures, un mécanisme de conformité non contraignant basé sur la présentation de rapports, à l'image de celui de l'OIT, a été envisagé. Toutefois, les opinions des États membres divergent sur cette solution, quant à savoir s'il devrait s'agir d'une mesure complémentaire à la procédure de révision existante ou si elle devrait être combinée avec la solution d'un délai déterminé pour l'entrée en vigueur des modifications. Les avis divergent également sur la question de savoir si cette solution doit être prévue dans la Convention même ou si elle peut déjà être mise en œuvre sans modifier la Convention.

Comme mesure complémentaire à la procédure actuelle, il semblerait que cette solution n'améliorerait pas grandement la situation. Dans le cas des délais déterminés, certains États membres estimaient qu'il ne s'agirait que de paperasse inutile. Cette solution pourrait pourtant aider les États membres à terminer à temps leurs procédures nationales.

Au vu de ce qui précède, le Secrétariat estime que ce mécanisme pourrait être mis en place sur décision de l'Assemblée générale sans modification de la Convention. Il doit toutefois s'agir d'aider les États membres et non de créer une charge administrative inutile.

Les États membres devraient informer le Secrétaire général de toute difficulté rencontrée dans l'accomplissement de leurs procédures nationales relatives aux modifications adoptées par l'Assemblée générale. Le Secrétaire général les aidera dans la mesure du possible.

3. Application à titre provisoire (non recommandée)

14. Avec cette solution, les modifications seraient appliquées à titre provisoire en attendant leur entrée en vigueur formelle. L'application à titre provisoire des modifications accélérerait leur application et pourrait inciter les États membres à les approuver en temps voulu.

La décision d'une application provisoire ne causerait de difficultés particulières que pour quelques systèmes juridiques nationaux. Dans de nombreux États, un traité peut être appliqué à titre provisoire pour autant qu'il ne nécessite pas de modification du droit national ou de consentement préalable du pouvoir législatif. Toutefois, l'application à titre provisoire peut également être exclue de manière générale dans des systèmes juridiques nationaux.

L'application à titre provisoire peut entraîner une insécurité juridique et une fragmentation du droit ferroviaire uniforme si certains États membres ne se considèrent pas juridiquement liés. Il existe également un risque d'application provisoire indéfinie de la COTIF. Le Groupe de travail a estimé que cette solution n'était pas réalisable compte tenu des positions des parties et d'autres États ont par la suite exprimé le même avis. Deux États membres ont cependant indiqué que cette option était pour eux la plus réalisable.

Même si un traité ne comporte pas de disposition à cet effet, un État partie peut toujours s'engager à l'appliquer à titre provisoire.

Au vu de ce qui précède, le Secrétariat estime que cette solution ne devrait pas être retenue. En revanche, il 'exclut pas que des États membres puissent décider de l'application à titre provisoire de dispositions concrètes au cas par cas, sans qu'il y ait lieu de modifier la Convention.

4. Appendices relevant intégralement de la compétence de la Commission de révision (non recommandé)

15. Cette solution impliquerait de transférer à la Commission de révision la compétence actuelle de l'Assemblée générale pour la modification de certaines dispositions des appendices. En conséquence, les modifications à ces dispositions entreraient en vigueur le premier jour du douzième mois suivant celui au cours duquel le Secrétaire général les a notifiées aux États membres.

Cette solution aurait pour avantage la prévisibilité de l'entrée en vigueur et une plus grande clarté du système et accélérerait le processus. Elle nécessiterait en revanche une approche différente des règles de droit privé. En effet, les règles de droit privé (y compris sur les questions telles que la responsabilité contractuelle) et les règles techniques seraient différenciées des dispositions de base du traité. On rappellera qu'en termes de droit public international, toutes les dispositions des appendices sont de mêmes nature et statut. Le droit international général ne ferait donc pas obstacle à l'application d'une procédure unique pour tous les appendices dans leur intégralité.

En revanche, l'Assemblée générale serait dépossédée de certaines de ses compétences, notamment pour les dispositions considérées comme revêtant une importance particulière (fondamentales). La COTIF fait une distinction entre dispositions fondamentales et dispositions d'exécution selon si les dispositions concernent le fondement de la responsabilité, la charge de la preuve, le champ d'application, les indemnités de réparation, les limites et l'extinction des droits et le for.

Les États membres ont montré que les dispositions relevant actuellement de la compétence de l'Assemblée générale sont fondamentales ou du moins potentiellement plus importantes et que leur approbation requiert ou pourrait requérir l'intervention du corps législatif. Or, de manière générale, le délai d'un an a été jugé insuffisant en cas d'intervention du Parlement et de nombreux États pourraient donc être amenés à se déclarer non liés.

Bien qu'il n'y ait pas d'unanimité en la matière, une large majorité d'États membres s'est déclarée contre une modification de la répartition des compétences entre l'Assemblée générale et la Commission de révision.

Au vu de ce qui précède, le Secrétariat estime que cette solution ne devrait pas être retenue. Le complexe système actuel de répartition des compétences devrait rester inchangé.

V. PROPOSITION DE MODIFICATION DU RAPPORT EXPLICATIF

16. Le Rapport explicatif devrait être modifié en fonction des décisions prises par la Commission de révision. Les explications et justifications apparaissant dans le présent document ainsi que la synthèse des débats de la Commission de révision y seront intégrés. Le projet de modification du Rapport explicatif devra être préparé pour la 13^e session de l'Assemblée générale.

Propositions de décisions

1. En application de l'article 17, § 1, lettre b), de la COTIF, la Commission de révision a examiné les propositions de modification de l'article 34 soumises dans le présent document et prie le Secrétaire général de les présenter à l'Assemblée générale pour décision.
2. La Commission de révision appuie l'introduction d'un mécanisme non contraignant de présentation de rapports sur décision de l'Assemblée générale, dont le but sera d'aider les États membres à accomplir leurs procédures nationales relatives aux modifications adoptées par l'Assemblée générale.
3. La Commission de révision a examiné les justifications données pour les modifications de l'article 34 et prie le Secrétaire général de modifier le rapport explicatif en conséquence et de le soumettre à l'Assemblée générale pour approbation.

ANNEXE

Résultats détaillés de la consultation des États membres sur les procédures nationales eu égard à la faisabilité d'une modification de la procédure de révision de la COTIF

1. Le Secrétariat voudrait remercier les États membres de leur coopération et des informations fournies sur l'approbation et les autres procédures nationales applicables aux modifications d'un traité international, en particulier de la COTIF. Les réponses ont révélé une grande disparité des procédures nationales, représentant la complexe répartition des fonctions entre l'exécutif et le législatif et variant de procédures prédéterminées à des décisions au cas par cas. Il n'était donc pas possible de résumer ces réponses dans un tableau. Vous trouverez toutefois ci-dessous une brève synthèse des procédures nationales offrant des informations utiles et pertinentes sur les cadres juridiques nationaux qui s'appliquent pour les modifications à la COTIF.

2. Un large groupe d'États a indiqué ne pas disposer de procédure nationale d'approbation simplifiée pour les modifications à un traité international : **Bulgarie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, (l'ARY de) Macédoine, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Turquie**. La plupart d'entre eux ont expressément confirmé que toute modification à la COTIF doit être approuvée par leur parlement national, indépendamment de l'organe de l'OTIF qui en a décidé.

3. **Autriche**. La Constitution fédérale prévoit de manière générale que la conclusion de traités politiques internationaux et de traités internationaux dont la teneur modifie ou complète des lois existantes doit être approuvée par le Conseil national (l'une des deux chambres du Parlement autrichien). Au moment de l'approbation d'un traité international, le Conseil national peut décider dans quelle mesure il sera mis en œuvre via la promulgation de lois. Si le traité pourvoit à une modification simplifiée, une telle modification n'a pas à être approuvée par le Conseil national, à moins qu'il ne se soit réservé cette approbation. Le Parlement autrichien peut se réserver le droit d'approuver toutes les modifications à des traités internationaux et pourrait donc également rejeter ou approuver expressément des modifications simplifiées (p. ex. des détails techniques).

Pour l'heure, en Autriche, toutes les modifications décidées par l'Assemblée générale en vertu de l'article 34 de la COTIF doivent être approuvées par le Parlement, exactement comme la conclusion d'un nouveau traité, que les modifications soient techniques ou d'ordre rédactionnel. Le délai de référence pour une approbation des modifications à la COTIF selon la procédure ordinaire est d'environ 6 mois, mais dépend en partie de circonstances extérieures.

Les modifications décidées par la Commission de révision en vertu de l'article 35, § 2 à 4, de la COTIF peuvent entrer en vigueur sans ratification parlementaire et être appliquées après leur publication dans le Journal officiel autrichien.

4. **Belgique**. La Constitution belge dispose que le roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants (une des deux chambres du Parlement fédéral). La loi du 15 février 2007 portant assentiment au Protocole portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, fait à Vilnius le 3 juin 1991, prévoit que : « Les modifications de la Convention et de ses appendices et annexes, apportées en application des articles 34 et 35 de la Convention [...], sortiront leur plein et entier effet. Le Roi informe le Parlement, par un rapport écrit, de toute modification adoptée en application des articles 34 et 35 de la Convention et ce avant l'entrée en vigueur de ladite modification. ». Cette procédure signifie donc que les modifications apportées à la COTIF, ses appendices et ses annexes entrent automatiquement en vigueur en Belgique sans qu'aucune procédure d'assentiment doive être appliquée. Cette disposition permet toutefois au Parlement, s'il constate lors du rapport que lui transmet le roi que certaines modifications apportées sont contraires à la Constitution ou aux lois belges, soit de réviser les lois incompatibles avec ces modifications, soit de demander au roi de se retirer de la COTIF, soit d'émettre à l'intention du Secrétaire général de l'OTIF

une déclaration visant à refuser l'application des modifications problématiques. Cette procédure ne dépend pas d'une analyse de la nature juridique des modifications.

5. **Finlande.** La Constitution finlandaise prévoit que le consentement du Parlement est requis pour les traités et autres obligations internationales qui contiennent des dispositions de nature législative, sont autrement significatifs ou pour lesquels l'approbation par le Parlement est nécessaire en vertu de la Constitution. Les dispositions des traités et autres obligations internationales, dans la mesure où elles sont de nature législative, sont mises en application par un acte parlementaire, tandis que les autres le sont par décret gouvernemental. Étant donné que la plupart des modifications sont de nature technique ou procédurale, elles peuvent être acceptées sans l'approbation du Parlement et entrer en vigueur en Finlande sur décret gouvernemental. Cependant, certaines modifications peuvent concerner des aspects requérant l'approbation du Parlement et sont donc régies par la loi sur les chemins de fer (304/2011) ou la loi sur le transport ferroviaire (1119/2000) ou toute autre loi adoptée par le Parlement. La procédure prend environ 1 à 3 ans s'il y a intervention du Parlement et 3 à 6 mois si la décision est prise par le gouvernement. Les modifications à la COTIF adoptées par la 12^e Assemblée générale ont par exemple été approuvées par le gouvernement.

6. **France.** La ratification et l'approbation des traités et accords relèvent en France de la compétence du pouvoir exécutif, respectivement du président de la République (ratification) et du ministre des affaires étrangères (approbation). En fonction de la nature juridique de l'accord, la ratification ou l'approbation nécessite ou non une autorisation préalable du Parlement en application de l'article 53 de la Constitution qui énumère les catégories de traités et accords devant être soumis au Parlement : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. ». Au demeurant, le Parlement ne ratifie jamais un traité, pas davantage qu'il n'approuve un accord : la loi qu'il vote est dans tous les cas une simple habilitation, par laquelle il autorise cette ratification ou cette approbation. Il en va de même pour les modifications, mais alors que le Parlement intervient dans la procédure de conclusion d'un traité original, il n'intervient pas forcément pour ses modifications. En d'autres termes, les modifications sont analysées au regard du droit national, puis il est décidé si le Parlement doit être impliqué. Il est important de noter que si une seule des modifications nécessite l'intervention du Parlement, alors l'ensemble des modifications lui sont soumises.

7. **Allemagne.** En Allemagne, le gouvernement peut décider lui-même de la conclusion de certains accords, mais les traités plus importants doivent recevoir le consentement du Parlement. Les modifications aux règles fondamentales d'une convention pour laquelle il a fallu un acte d'approbation (c'est-à-dire une loi fédérale portant approbation nationale au traité) en vertu de l'article 59, § 2, première phrase, de la Constitution allemande font également l'objet d'une réserve particulière du même article et doivent donc elles aussi être mises en vigueur au niveau national au moyen d'une loi, c'est-à-dire avec l'approbation du Parlement. Dans la procédure législative, les droits de participation des Länder sont garantis par le *Bundesrat* (Conseil fédéral). Ces conditions découlent de la structure fédérale de l'État en vertu de la Constitution.

La distinction entre règles fondamentales (compétence de l'Assemblée générale) et règles non fondamentales (compétences des commissions) faite dans la COTIF a un équivalent en droit allemand. Les modifications à la COTIF ou à ses appendices adoptées par la Commission de révision sont mises en vigueur nationalement sur décision du ministre fédéral des transports (parfois sans consentement nécessaire du *Bundesrat*). En revanche, les modifications relevant de la compétence de l'Assemblée générale nécessitent une loi, et donc l'intervention du Parlement (*Bundestag* et *Bundesrat*). Il est important de noter qu'il n'y a pas d'analyse au cas par cas des modifications pour définir l'autorité nationale compétente. Par conséquent, toutes les modifications adoptées par l'Assemblée générale, même si elles ne sont que rédactionnelles doivent être approuvées par le Parlement.

8. **Grèce.** En vertu de la Constitution de la République hellénique, les conventions internationales et leurs modifications sont ratifiées par le Parlement grec. Toutefois, une procédure simplifiée de modification d'une convention internationale par décision ministérielle ou décret présidentiel peut être appliquée lorsqu'il s'agit de la législation de l'Union européenne, par exemple du RID.

9. **Lituanie.** La Loi sur les traités de la République de Lituanie prévoit qu'un traité peut être modifié ou complété sur la base des normes du droit international et selon la procédure nationale appliquée à la conclusion de traités, sauf disposition contraire du traité. En d'autres termes, la même procédure d'approbation nationale est en général appliquée à la conclusion d'un traité et à sa modification. De plus, si un traité international établit que ses modifications entrent en vigueur sans le consentement exprès des parties contractantes (approbation tacite), l'approbation nationale n'est pas nécessaire. Dans ce cas cependant, la procédure applicable à la décision sur la conclusion du traité sera également applicable à la décision de faire objection aux modifications.

En ce qui concerne la COTIF actuelle, la ratification nationale par le Parlement n'est requise que pour les modifications adoptées par l'Assemblée générale, puisque l'approbation nationale est requise pour la COTIF elle-même. La ratification prend normalement 6 à 9 mois.

10. **Pays-Bas.** En vertu de la Loi sur l'approbation et la publication de traités du Royaume des Pays-Bas, tout traité doit être approuvé par le Parlement. Cette approbation peut être expresse ou tacite. Pour la COTIF, la procédure d'approbation tacite est généralement utilisée à moins que le Parlement ne demande l'application de la procédure expresse.

La procédure d'approbation expresse commence avec la rédaction d'un « acte d'approbation » et d'une note explicative. L'acte est ensuite soumis à la procédure législative normale qui inclut un avis consultatif du Conseil d'État et l'approbation expresse des deux chambres du Parlement, laquelle peut nécessiter des débats (oraux et écrits) du Parlement. Si les deux chambres approuvent l'acte, le traité est considéré comme approuvé. La procédure expresse prend en moyenne environ 1 à 2 ans. Ce délai peut toutefois être plus long si un référendum doit être organisé.

La procédure d'approbation tacite est une procédure simplifiée qui peut être appliquée au besoin. Une note explicative doit alors être rédigée et envoyée au Conseil d'État pour avis consultatif. Cet avis peut comporter des motifs de modification de la note explicative, laquelle doit ensuite être transmise aux deux chambres du Parlement simultanément pour 30 jours. Si aucune des chambres ne requiert la procédure d'approbation expresse pendant ce délai, le traité est considéré comme approuvé. S'ensuit un délai de deux mois pour déterminer si un référendum doit avoir lieu. La procédure d'approbation tacite peut être appliquée quel que soit l'organe de l'OTIF qui a adopté les modifications et prend en moyenne de 6 mois à 1 an. Ce délai peut toutefois être plus long si un référendum doit être organisé.

En plus de la distinction entre procédure d'approbation tacite et expresse, l'article 7 de la Loi sur l'approbation et la publication de traités est également important dans la mesure où il dispose que dans certaines situations, l'approbation d'un traité n'est pas requise. En ce qui concerne la COTIF, le plus pertinent est l'article 7, lettre f), en vertu duquel l'approbation parlementaire n'est pas requise si l'objet du traité est de modifier une annexe qui fait partie intégrante d'un traité approuvé. Cette annexe doit être de nature exécutive par rapport au traité « principal ». Cette exception ne s'applique pas si le Parlement a émis une réserve sur le traité principal au sujet des points modifiés. Si l'article 7, lettre f), est applicable, le Royaume des Pays-Bas peut ratifier les modifications immédiatement après leur adoption.

11. **Norvège.** En fonction de l'importance de chaque modification, l'approbation est donnée soit par le Parlement, soit par le gouvernement. L'approbation parlementaire est nécessaire lorsque les modifications sont particulièrement importantes ou ont des répercussions sur la législation (adoption ou modification de lois). Les dernières modifications adoptées par la 12^e Assemblée générale de l'OTIF seront approuvées par le gouvernement.

12. **Suède.** Les accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales sont conclus par le gouvernement. Toutefois, le Parlement doit être associé pour les accords internationaux importants. Tous les accords dont la mise en œuvre requiert une décision parlementaire doivent être approuvés par le Parlement. Le gouvernement doit également obtenir l'approbation du Parlement pour d'autres accords importants. Ces règles s'appliquent par analogie à l'engagement du Royaume envers une obligation internationale sous une forme autre qu'un accord. La validité des dispositions des accords internationaux est limitée à la Suède en tant qu'État jusqu'à ce qu'elles soient incorporées dans le droit national par décision d'une autorité suédoise compétente. Le Parlement peut décider que les futures modifications à un accord international incorporé dans le droit national s'appliqueront automatiquement en Suède. L'une des conditions est que la modification soit de portée limitée. En revanche, cela ne s'applique pas lorsqu'il y a eu transposition. Pour l'application de la procédure simplifiée (c'est-à-dire sans intervention du Parlement), le fond de la question est décisif. Les modifications adoptées par la 12^e Assemblée générale ont été approuvées par le Parlement. La procédure simplifiée prend jusqu'à 8 mois, tandis que 3 années peuvent être nécessaires lorsqu'il faut légiférer.

13. **Espagne.** La loi 25/2014 du 27 novembre 2014 relative aux traités et autres accords internationaux prévoit une procédure simplifiée qui pourrait être appliquée pour l'approbation de toutes les modifications à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF). Cette procédure s'articule comme suit : le ministère des affaires étrangères et de la coopération soumet au Conseil des ministres une proposition de décision sur le rejet ou l'acceptation de la modification concernée. Au préalable, le ministère des affaires étrangères et de la coopération demande à son service juridique (*Asesoría Jurídica Internacional*) d'élaborer un rapport définissant la procédure à suivre pour chaque modification. Des rapports sont également demandés aux ministères compétents en la matière, en l'occurrence le ministère de l'équipement (*Ministerio de Fomento*). Le texte est soumis au Conseil des ministres et lorsque la date d'entrée en vigueur des modifications est connue, le texte de celles-ci et ladite date d'entrée en vigueur sont publiés au Journal officiel de l'État espagnol (*Boletín oficial del Estado*). La procédure prend environ trois mois à compter du moment où le dossier est prêt (textes traduits, rapports pertinents, avis éventuels).

14. **Suisse.** Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité. Il en va de même pour les modifications mais, en fonction de la base légale, la modification peut ne pas être soumise à l'autorité qui a approuvé le traité. En revanche, pour proroger un traité, c'est de pratique constante l'autorité d'approbation qui est compétente. La procédure nationale, y compris l'étape parlementaire, prend environ deux ans.

L'exécutif dispose de nombreuses bases légales lui octroyant la compétence propre de conclure des traités. Celle-ci est en effet prévue dans plusieurs lois spéciales ou dans quelques traités déjà approuvés par le Parlement ainsi que dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), dont l'article 7a, alinéa 2, précise que le Conseil fédéral peut conclure seul les traités de portée mineure. Sont considérés comme traités de portée mineure au sens de l'article 7a, alinéa 3, de la LOGA notamment les traités qui (a) ne créent pas de nouvelles obligations pour la Suisse ni n'entraînent de renonciation à des droits existants, (b) servent à l'exécution de traités antérieurs approuvés par l'Assemblée fédérale et se bornent à préciser des droits et des obligations ou des principes d'organisation qui sont déjà contenus dans le traité de base ou (c) s'adressent aux autorités et règlent des questions administratives et techniques. La procédure sans participation du Parlement prend environ quatre à six mois.

15. **Royaume-Uni.** Le règlement ferroviaire de 2005 (Convention sur les transports internationaux ferroviaires), qui établit que la COTIF et ses appendices ont force de loi au Royaume-Uni, dispose que les modifications à la Convention ou à ses appendices sont automatiquement reprises lorsqu'elles sont apportées sur décision de la Commission de révision, de la Commission d'experts du RID ou de la Commission d'experts techniques. Les décisions de l'Assemblée générale ne sont donc pas couvertes

par cette disposition et nécessitent par conséquent de modifier la réglementation nationale, ce qui implique l'approbation des deux chambres du Parlement. Il convient toutefois de mentionner que certaines modifications⁵ adoptées par la 12^e Assemblée générale ne requièrent pas d'acte national.

En vertu du droit national (Loi sur la sécurité des transports et des chemins de fer de 2003), il est néanmoins juridiquement possible de reprendre nationalement les modifications à la Convention décidées par l'Assemblée générale via la modification de la réglementation nationale britannique et d'élargir ainsi le champ de la mise en œuvre nationale actuelle de la Convention. Toutefois, toute modification de la réglementation nationale liée aux modifications de l'Assemblée générale devra inclure une disposition selon laquelle de telles modifications font l'objet d'une déclaration de non-approbation, comme le prévoit la Convention elle-même.

⁵ Par exemple, remplacement de « Communautés européennes » par « Union européenne ».