Bulletin

20e anniversaire du Protocole de Vilnius

1999
2019

6 La voie pour une Europe plus verte : le pacte vert pour l'Europe et le rôle des chemins de fer

10 L'évolution du marché ferroviaire international
Défis et objectifs pour la réglementation technique et les prescriptions concernant les marchandises dangereuses

14 Pour un système de fret ferroviaire durable

20 Synthétiser l'expérience pour minimiser la fragmentation du droit international

21 L'espace ferroviaire unique européen –
Un modèle pour le développement du droit et des normes ferroviaires internationaux

25 L'OTIF, garante de l'uniformité et de la qualité du droit ferroviaire

30 Défis et objectifs pour le droit des contrats et l'organisation d'un trafic international efficace

33 20 ans de la COTIF, quo vadis ?

36 La vision de RNE pour l'harmonisation du cadre contractuel

44 Pour un changement de paradigme dans le secteur ferroviaire : résolument international et féminin

45 La numérisation : futur défi pour des transports internationaux ferroviaires attractifs

47 Le Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID) : un exemple d'interopérabilité intermodale et géographique

Auteurs :

Caroiline Bailleux
Cesare Brand
Maurizio Castelletti
Christian Chavanel
Josef Doppelbauer
Jean-Georges Heintz
Elisabeth Hochhold
Wolfgang Küpper
Christophe Le Borgne
Clio Liégeois
Joost Naessens
Vytautas Naudužas
Péter Rónai
Ralf-Charley Schultze

Publication, juin 2020

Éditorial

En 1999, la 5e Assemblée générale de l'OTIF s'était réunie à Vilnius en Lituanie. Elle avait adopté un Protocole, le Protocole de Vilnius, qui allait constituer une étape majeure pour l'OTIF et pour le développement du droit ferroviaire international. 20 ans plus tard, le 29 octobre 2019, avec le ministère lituanien des transports et des communications, le ministère lituanien des affaires étrangères et les Chemins de fer lituaniens, l'OTIF a conjointement organisé à Vilnius le colloque « 20e anniversaire du Protocole de Vilnius : bilan et perspectives pour l'OTIF ».

Le colloque a été ouvert par les discours de messieurs Gytis Mažeika, vice-ministre du transport et des communications de la République de Lituanie, Adamas Ilkevičius, directeur général adjoint des Chemins de fer lituaniens, Michel Burgmann, ancien directeur général de l'OCTI, et Wolfgang Küpper, Secrétaire général de l'OTIF. Ensuite, participants, intervenants et animateurs sont entrés dans le vif du sujet.

Lors des sessions 1 et 3 ont été abordés les futurs défis et objectifs pour atteindre une organisation efficace du trafic international ferroviaire, qu'il s'agisse des réglementations techniques, du droit des contrats ou des prescriptions concernant les marchandises dangereuses.

La fragmentation du droit international en général et du droit ferroviaire en particulier était au cœur des discussions de la session 2, tout comme la qualité de la réglementation internationale et sa mise en œuvre concrète.

Les discussions tout au long de la journée ont été porteuses de sens, tant pour les intervenants que pour les participants présents dans la salle de conférence. La qualité des interventions était de très haut niveau. Ce colloque était un anniversaire réussi pour le Protocole de Vilnius.

Avec ce Bulletin-édition spéciale et en compléments des vidéos, le Secrétariat de l'OTIF propose de garder les traces écrites des interventions. Grâce aux contributions de la plupart des intervenants, cette édition spéciale rend non seulement compte des débats du 29 octobres 2019 mais aussi des solutions à envisager pour un « futur qui ne manque pas d'avenir » !

Bonne lecture

SÉANCE 1

L'évolution du marché ferroviaire international – Défis et objectifs pour la réglementation technique et les prescriptions concernant les marchandises dangereuses

Josef DOPPELBAUER
Directeur exécutif de l'Agence de l'UE pour les chemins de fer

Christian CHAVANEL
Directeur Système ferroviaire de l'UIC

Joost NAESSENS
Directeur Transport & Logistique du CEFIC

La voie pour une Europe plus verte : le pacte vert pour l'Europe et le rôle des chemins de fer

Quiconque voyage en voiture entre deux pays européens peut souvent constater que la qualité des revêtements d'autoroute se dégrade plus ou moins fortement sur le dernier tronçon entre les deux pays. Bien qu'il y ait des exceptions, les routes conduisant à un pays voisin semblent en général moins fréquemment entretenues – probablement parce que tout politique travaille d'abord pour ses propres administrés et consacre ressources et attention au réseau national principal avant de s'occuper des connexions internationales concernant moins les électeurs. Cela ne pose toutefois pas de problème majeur pour le trafic routier international dans la mesure où l'état des tronçons de connexion du réseau autoroutier intra-européen est dans l'ensemble plutôt bon et qu'il n'existe pas d'obstacles techniques ou administratifs pour les voyageurs se rendant en voiture dans un autre pays européen. Franchir les frontières en voiture est merveilleusement simple.

Franchir les frontières en train est une tout autre affaire. Les problèmes rencontrés sont multiples et variés, sur le plan administratif ou de l'exploitation : environnements techniques différents avec divers courants électriques, divers écartements de voie, etc. ; règles d'exploitation et de sécurité et exigences linguistiques divergentes ; procédures d'autorisation et de certification nationales divergentes – toutes ces différences ont jusqu'ici rendu le franchissement des frontières très difficile en trafic ferroviaire.

Ces dernières décennies, rien ne motivait les décideurs politiques à changer les choses : la question des chemins de fer ne leur faisait simplement pas marquer de points auprès des électeurs. L'aviation permettait de connecter les gens partout dans le monde, les bateaux et camions stimulaient l'économie mondiale d'une manière fiable, sûre et peu coûteuse et la voiture particulière offrait aux citoyens des possibilités en apparence illimitées pour la circulation individuelle. Malgré des avancées techniques considérables, les chemins de fer n'ont joué qu'un rôle marginal dans le troisième âge industriel de la mondialisation, qui s'est ouvert à la fin des années soixante et s'est terminé il y a quelques années seulement. Aussi le réseau ferré européen est-il toujours hautement fragmenté, plus de 60 ans après la signature du Traité de Rome.

Cependant, le quatrième âge industriel dont nous voyons aujourd'hui l'émergence ouvre d'immenses possibilités pour la revitalisation des chemins de fer. Les gens cherchent à réduire l'empreinte carbone de leurs voyages et sont plus que jamais prêts à changer leurs comportements. Écologique, le rail peut redevenir le mode de transport terrestre le plus pertinent – comme élément d'une chaîne de transport multimodal intégrée pour les voyageurs et les marchandises. Du côté de l'UE, le *pacte vert pour l'Europe* proposé par la Commission européenne reflète clairement le nouveau courant de pensée dans la sphère politique et fait monter les enjeux pour le secteur du transport en définissant des objectifs ambitieux : par exemple, celui de la neutralité climatique du continent européen d'ici 2050, pour lequel le rail jouera un rôle-clé.

L'ÉNORME POTENTIEL DE RÉUSSITE – ET D'ÉCHEC – DU RAIL

L'évolution positive de l'image publique du rail engendre de grandes attentes, et donc un fort potentiel d'échec. Alors que les trains se remplissent sur les principaux itinéraires européens, avec une nouvelle cohorte de voyageurs soucieux de l'environnement, les limites naturelles du système ferroviaire actuel apparaissent au grand jour. La fragmentation du réseau et, par conséquent, la cherté des opérations freinent encore le succès du rail en Europe. Une véritable internationalisation du rail est entravée par des réflexions et planifications nationales trop étriquées. Comme pour l'aviation internationale, **des produits standardisés et des règles techniques et d'exploitation internationales permettraient à l'industrie du rail de réduire considérablement les coûts, et donc d'offrir de bien meilleurs prix et services.**

Éliminer les coûts du système est l'un des principaux défis à relever, davantage innover en est un autre. Pour réellement concurrencer les transports routiers, nous devons créer un environnement permettant une assimilation rapide des innovations de manière à augmenter la qualité du service. Il est par exemple urgent que les exploitants du fret ferroviaire accroissent leur productivité, leur fiabilité et leur flexibilité pour concurrencer les transports routiers. La clef est d'assimiler les « petites » innovations, c'est-à-dire les innovations qui n'ont pas d'autres répercussions pour l'infrastructure physique et opérationnelle actuelle qu'une mise à niveau grâce à

l'innovation numérique. Plus les nouvelles technologies sont assimilées rapidement, plus vite les problèmes existants sont réglés et des produits compétitifs peuvent être offerts. Le secteur routier est notre étalon : nous voulons améliorer nos produits de telle sorte qu'ils soient de nouveau préférés au transport routier. Pour regagner des clients, le secteur ferroviaire doit œuvrer efficacement sur trois problématiques :

1. **Améliorer la connectivité – en complétant les chaînons manquants sur le réseau ferré international et en réduisant considérablement les obstacles techniques et opérationnels**

2. **Accroître la fréquence du service – il y a trop souvent de larges trous dans les horaires journaliers de circulation**

3. **Réduire les temps de trajet – pour concurrencer la route et l'aérien, des services plus rapides doivent être proposés sur des liaisons-clés, les trains de nuit pouvant être une solution viable dans certains cas**

LE RÔLE D'UNE RÉGLEMENTATION SIMPLE ET DE LA COLLABORATION INTERNATIONALE

Les chemins de fer sont le seul mode de transport ne disposant pas d'un ensemble de règles contraignantes à l'échelle mondiale. Par conséquent, il existe une multitude de solutions et variantes techniquement intéressantes. D'un point de vue purement commercial toutefois, nous devrions chercher à avoir un ensemble commun de règles techniques et d'exploitation qui permettrait la pleine compatibilité des produits ainsi que des économies d'échelle. Au sein de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer, nous avons ainsi pour ambition de produire un ensemble simplifié de règles pouvant être appliquées dans le monde entier et garantissant la sécurité et l'interopérabilité. Nous aspirons à devenir une force motrice de la mondialisation des chemins de fer, conjointement avec nos partenaires partout dans le monde qui ont la même aspiration.

Penser nationalement ne sert ni les objectifs des chemins de fer internationaux, ni ceux du nouveau pacte vert, dont le document stratégique souligne que les facteurs du changement climatiques sont mondiaux et ne s'arrêtent pas aux frontières nationales, et que des efforts internationaux concertés seront nécessaires pour offrir à tous un monde plus vert. Le fret ferroviaire, particulièrement en provenance de pays et régions voisins, proches du continent européen, fera partie intégrante de l'organisation d'une logistique neutre en carbone facilitant le commerce avec nos plus proches partenaires et alliés. Le rôle de l'OTIF en tant qu'organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires sera capital pour harmoniser le marché ferroviaire du continent européen et nouer des liens avec les économies voisines.

L'AGENCE DE L'UE POUR LES CHEMINS DE FER, AUTORITÉ DU SYSTÈME ET DE RÉGULATION

Conséquence du pilier technique du « 4e paquet ferroviaire », l'Agence de l'UE pour les chemins de fer a endossé un nouveau rôle comme autorité européenne délivrant les certificats de sécurité uniques, les autorisations (de type) de véhicule et les approbations des équipements au sol ERTMS qui sont valides dans de multiples pays européens. Cette législation étant entrée en vigueur à la mi-2019, les années qui ont précédé ont vu le personnel de l'Agence se concentrer sur la préparation à ces nouvelles tâches. Nous avons développé un système informatique pour le traitement des demandes d'autorisation de toute l'UE et dans toutes ses langues officielles : le guichet unique.

Nous avons dû repenser la structure de l'Agence pour pouvoir mener à bien ces nouvelles activités et engager du personnel hautement qualifié pour assurer les nouvelles fonctions, dans toutes les langues de l'UE. Nous avons adopté une nouvelle culture d'entreprise basée sur la réactivité et l'agilité afin de respecter les courts délais légaux pour les décisions et de nous préparer à assurer la continuité des activités dans différents scénarios de crise. Nous avons signé des accords de coopération avec des autorités nationales de sécurité (ANS) de l'UE afin d'organiser notre collaboration concernant les activités et créé un « cercle d'experts », avec des experts des ANS travaillant au nom de l'Agence pour remplir les nouvelles fonctions à tout moment et dans toutes les langues. En bref, l'Agence de l'UE pour les chemins de fer en tant qu'organisation a subi une transformation fondamentale sur les plans organisationnel, culturel et opérationnel, ce qui n'aurait pas pu se produire et ne pourrait fonctionner sans une collaboration internationale approfondie, tant avec les agences nationales qu'avec le secteur ferroviaire européen.

Avec une telle multitude d'organisations différentes, parvenir à un consensus s'est parfois révélé ardu, mais les retours après seulement six mois montrent que cela en valait la peine. Le guichet unique (voir figure 1) offre un nouveau degré de transparence pour les procédures concernées et rationalise le système de l'UE au-delà de ses limites opérationnelles dans la mesure où les procédures qui l'alimentent suivent maintenant la même logique et la même structure pour tous les acteurs. Parallèlement, le cadre réglementaire est plus utile et d'une plus grande qualité. Par exemple, le registre des types de véhicules n'était pas systématiquement tenu

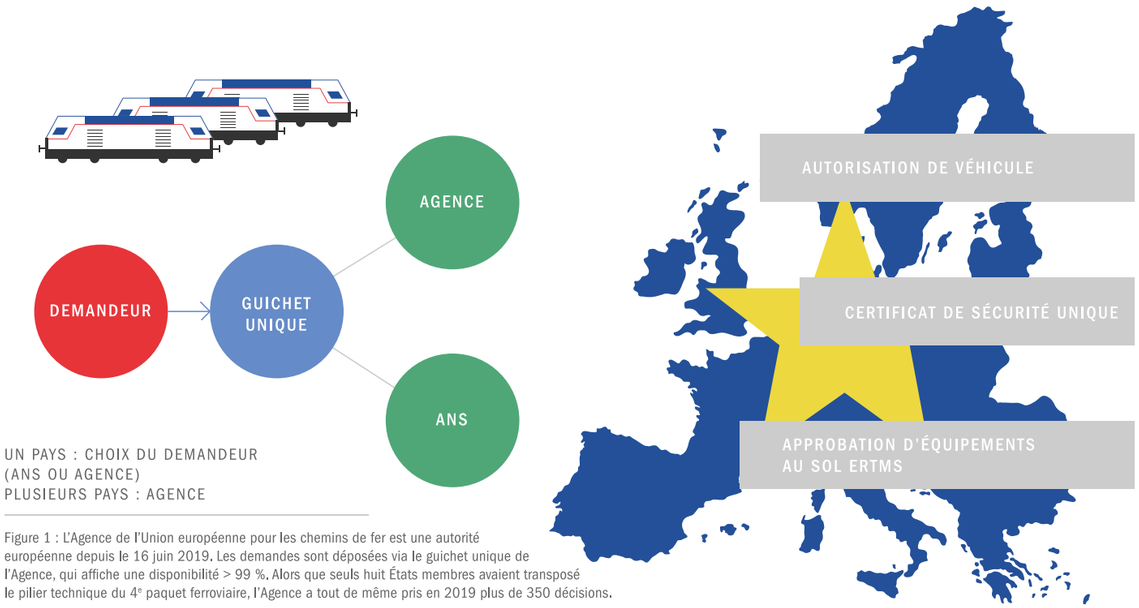


Figure 1 : L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer est une autorité européenne depuis le 16 juin 2019. Les demandes sont déposées via le guichet unique de l'Agence, qui affiche une disponibilité > 99 %. Alors que seuls huit États membres avaient transposé le pilier technique du 4e paquet ferroviaire, l'Agence a tout de même pris en 2019 plus de 350 décisions.

par les ANS parce qu'elles n'en avaient pas vraiment la nécessité, tandis que pour nous, c'est une condition nécessaire. Désormais, avant de délivrer une autorisation, nous devons veiller à mettre à jour le registre. De même, les organismes notifiés remplissent la base de données des certificats de manière plus systématique. En outre, le personnel de l'Agence s'occupant des nouvelles procédures, en contact direct avec les clients du secteur ferroviaire de l'UE, est désormais en mesure de faire remonter des informations à ceux chargés de l'élaboration des spécifications techniques d'interopérabilité. Non seulement les nouvelles procédures approfondissent l'harmonisation dans toute l'UE, mais elles améliorent également la relation entre le secteur et l'autorité de régulation. Vitale pour combler les lacunes du système ferroviaire, la bonne coopération internationale l'est tout autant pour créer un ensemble commun de procédures et de règles.

LA SÉCURITÉ, CONDITION INDISPENSABLE DU SUCCÈS

Lors de la définition de tout futur rôle des chemins de fer, la sécurité sera la clef du succès de toute entreprise. Le niveau de sécurité du transport ferroviaire en Europe s'est amélioré à une vitesse impressionnante ces dernières décennies, principalement grâce aux avancées technologiques en matière de sécurité. Pourtant, des accidents catastrophiques se produisent toujours. De plus, presque tous les accidents majeurs récents dans le système ferroviaire européen avaient d'importants facteurs humains et opérationnels. Par conséquent, l'Agence promeut un système de gestion de la sécurité (SGS) harmonisé pour l'Europe, associé à une culture de sécurité positive. Dans de nombreux domaines à haut risque, traiter les aspects organisationnels et culturels est une pratique reconnue pour améliorer les niveaux de sécurité. Le succès de la culture de sécurité dans ces industries a convaincu les leaders du secteur ferroviaire européen, ainsi que les législateurs européens, d'épouser cette philosophie partout dans l'UE. L'Agence a élaboré un modèle de culture de sécurité, à partir duquel elle a rédigé avec le soutien du commissaire européen

aux transports, la Déclaration pour une culture de sécurité ferroviaire en Europe, qui définit les quatre principes fondamentaux de la sécurité ferroviaire :

1. **Gérer les grands risques ferroviaires en faisant preuve d'anticipation et de résilience**
2. **Comprendre la réalité du travail**
3. **Cultiver un environnement d'apprentissage continu**
4. **Intégrer la sécurité dans les entreprises à tous les niveaux**

Les éléments formels (SGS, technologie, etc.) et informels (leadership, culture, etc.) de la gestion de la sécurité doivent être traités ensemble afin que son application soit sûre et viable au sein de l'UE. Malheureusement, il y a encore de grandes divergences entre différentes parties du système ferroviaire européen, les performances de certains pays étant excellentes, d'autres toujours très inférieures à la moyenne. L'Agence s'emploie à venir à bout de ces différences en s'engageant dans diverses activités promotionnelles adaptées en fonction du pays cible. Notre cœur de métier, qui consistait uniquement en la proposition de textes législatifs, évolue depuis peu vers des activités de soutien concrètes des parties intéressées – aussi sommes-nous heureux d'annoncer que plus de 150 leaders du secteur ferroviaire européen ont signé la Déclaration pour une culture de sécurité ferroviaire en Europe.

L'ERTMS – DORSALE DE LA NUMÉRISATION DU RAIL ET DES TRANSPORTS INTEROPÉRABLES

La question de la protection des trains et de la régulation du trafic en Europe mérite une attention particulière étant donné que sur ce point, la fragmentation du système ferroviaire européen est particulièrement forte et constitue donc un obstacle majeur au développement du trafic ferroviaire international. La normalisation des nombreux systèmes existants actuellement dans le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), en plus de faciliter le trafic transfrontalier, devrait fortement pousser le marché européen à réduire les coûts et améliorer la qualité des équipements ferroviaires. Dans la construction du futur système européen de gestion du trafic ferroviaire, c'est toutefois la modularité qui sera un facteur-clé : nous avons besoin d'une structure plus modulaire pour l'ERTMS. Dans le même temps, il faut conserver les progrès réalisés, en particulier concernant la stabilité et la compatibilité de l'ERTMS, et permettre l'intégration d'éléments qui changeront à l'avenir la donne, comme le FRMCS *(Future Railway Mobile Communication System)*, la commande automatique des trains et l'ETCS niveau 3.

Au début 2016, l'Agence de l'UE pour les chemins de fer a publié une « feuille de route stratégique » pour l'intégration à moyen terme de nouvelles fonctions dans l'ERTMS, comme un nouveau système radio pour remplacer le GSM-R. Cette feuille de route est fondée sur le principe de stricte compatibilité : de nouvelles fonctions ne peuvent être introduites que si elles sont basées sur les fonctions existantes et compatibles avec elles. En tant qu'autorité du système, l'Agence introduira une gestion stricte des versions pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'autres déclinaisons de l'ERTMS.

Ces travaux s'appuieront sur le rôle étendu de l'Agence : celle-ci a le droit de réviser les spécifications de l'ERTMS pour les nouveaux projets d'infrastructure dès la phase d'appel d'offres. L'étape la plus importante sera de rendre compatibles tous les éléments d'infrastructure de l'ERTMS déjà installés en Europe. Si toutes les installations au sol respectent strictement les spécifications, alors une unité embarquée pleinement compatible peut circuler sur TOUTES ces lignes selon l'ERTMS.

Le nouvel âge numérique s'accompagne également de nouveaux défis pour le système ferroviaire, par exemple la cybersécurité, et il faut bien faire attention en éliminant les obstacles physiques à ne pas créer de nouveaux obstacles numériques, avec des réponses particulières nationales aux cybermenaces.

En conclusion, grâce à la conscience accrue du changement climatique, et du rôle que jouent les transports dans ce changement, les chemins de fer ont le vent en poupe comme mode de transport écologique et durable. Pour qu'un transfert significatif des volumes transportés, p.ex. de la route au rail, soit possible, il est nécessaire de juguler la fragmentation technique et réglementaire du système ferroviaire européen et de réduire le coût de l'exploitation ferroviaire. Avec son nouveau mandat, l'Agence de l'UE pour les chemins de fer s'efforcera de contribuer à ces deux objectifs.

Josef Doppelbauer

L'évolution du marché ferroviaire international Défis et objectifs pour la réglementation technique et les prescriptions concernant les marchandises dangereuses

L'UIC contribue depuis de nombreuses années à l'élaboration de la réglementation relative aux marchandises dangereuses, en participant aux travaux des instances européennes et internationales en charge de leur transport. Parmi ces instances, l'OTIF joue un rôle central puisqu'elle est responsable pour le « Règlement concernant le transport international **ferroviaire** des marchandises dangereuses », dit **RID**[1].

Après une exposition sommaire de l'UIC et de sa « valeur ajoutée » dans ce domaine, sont présentés successivement dans cet article, tels qu'ils apparaissent à l'UIC :

- le contexte réglementaire et technique du transport de marchandises dangereuses ;
- les besoins d'harmonisation et de cohérence entre les différentes réglementations ferroviaires, mais aussi avec les autres modes terrestres ;
- et enfin quelques pistes d'amélioration souhaitable et possible.

L'UIC ET SA VALEUR AJOUTÉE AUPRÈS DE L'OTIF EN MATIÈRE DE TRANSPORT FERROVIAIRE DES MARCHANDISES DANGEREUSES

L'UIC a une histoire quasi-centenaire, au service des opérateurs ferroviaires, en matière de coopération ferroviaire internationale.
Organisation mondiale des chemins de fer, elle est forte aujourd'hui de 200 membres répartis dans 95 pays sur tous les continents. Ceux-ci cumulent aujourd'hui annuellement 3 000 milliards de voyageurs.km, 10 000 milliards de tonnes.km, répartis sur 1 million de kilomètres de voies ferrées, et emploient 7 millions de salariés.

Les objectifs stratégiques de l'organisation professionnelle qu'est l'UIC sont de promouvoir le transport ferroviaire à l'échelle mondiale, de se développer encore davantage en tant que plate-forme technique au service de ses membres, de développer des projets collaboratifs en matière d'innovations et de promouvoir un transport durable et décarboné en relation avec ses divers partenaires.

Concernant l'Europe, l'organisation institutionnelle du transport ferroviaire a fortement évolué ces vingt dernières années. Mais l'UIC coopère depuis sa création activement avec l'OTIF. Ses objectifs stratégiques **sont de nature à soutenir les ambitions de l'OTIF en matière de transport ferroviaire international** en général**, et de transport de marchandises dangereuses** en particulier.
Une autre valeur ajoutée de l'UIC est sa coopération et ses partenariats noués auprès d'une centaine d'autres organisations, gouvernementales et intergouvernementales, techniques et de standardisation, financières, etc. À titre d'exemples, on peut noter les partenariats de l'UIC en vue de développer les corridors de fret eurasiatiques, les travaux de l'UIC en matière de transport des marchandises dangereuses auprès de diverses instances intergouvernementales dédiées aux transports de marchandises dangereuses, en particulier celles rattachées à la Commission européenne, la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) et l'OTIF. L'UIC a par ailleurs le statut d'ONG admise auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU) et de l'OTIF.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET TECHNIQUE DU TRANSPORT DE MARCHANDISES DANGEREUSES

Le contexte réglementaire et technique du transport des marchandises dangereuses est évolutif et complexe. De nouvelles marchandises dangereuses sont mises sur le marché et les contraintes sociétales sont de plus en plus exigeantes pour leur transport, de manière toutefois assez hétérogène suivant les régions et les pays. Parmi ces contraintes, **la sécurité et la sûreté dépendent aussi de réglementations et de normes qui relèvent de domaines hors du périmètre de la COTIF**.

En effet, et sans prétendre à l'exhaustivité :

1 Le Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID) est l'appendice C à la COTIF et son annexe.

- Les prescriptions techniques relatives au transport ferroviaire (modal et intermodal) de marchandises dangereuses relèvent à la fois de la réglementation ferroviaire en général, et de celle spécifique à l'acheminement de marchandises dangereuses en particulier.
- Lorsque le transport ferroviaire participe aux échanges intermodaux, la réglementation technique ferroviaire doit répondre à des exigences d'harmonisation et de cohérence avec les réglementations propres aux autres modes de transport (routier, fluvial, maritime et aérien).
- La qualité de la documentation technique, notamment celle qui porte directement sur l'exploitation du matériel roulant et sur la circulation des trains, est une condition du bon fonctionnement du marché. La réalisation d'un flux de transport est d'autant plus aisée que sont assurés un bon niveau d'harmonisation des prescriptions techniques et la cohérence entre les divers règlements organisant ce flux, qu'il s'agisse de flux dans le cadre national ou international.
- Concernant l'acheminement des marchandises dangereuses, le ferroviaire dispose, dans le périmètre d'application de la COTIF, d'un règlement international spécifique appelé « RID ». Celui-ci couvre aussi à l'ensemble des transports intérieurs de l'Union européenne (UE), en application de la directive européenne 2008/68/CE, le RID en constituant son annexe II.1[2].
- L'UE a en effet décidé, dès les années 1990, d'une manière simple et efficace, de répondre aux besoins du marché, en reprenant la réglementation internationale sur son territoire, tant pour le ferroviaire, que pour la route et les voies navigables.
- La réglementation du transport de marchandises dangereuses (TMD) fait l'objet de travaux systématiques d'harmonisation entre les règlements des modes terrestres de la zone Europe. Les travaux d'harmonisation entre les modes sont menés dans des organes conjoints de la CEE-ONU et de l'OTIF (Réunion commune RID/ADR[3]/ADN[4] et ses groupes de travail). Ils tiennent compte des Recommandations de l'ONU (Règlement type) visant à permettre le transport des marchandises dangereuses dans le monde entier.
- Enfin, l'harmonisation et la mise en cohérence des réglementations COTIF et OSJD[5] sont également engagées par les États membres de l'OTIF et les membres de l'OSJD.

Mais l'exploitation ferroviaire, en particulier le TMD, relève aussi d'autres réglementations (sécurité civile, protection de l'environnement, sûreté)**, plus ou moins contraignantes suivant les États** :

- Ainsi, certains États ajoutent leurs propres lois sur la prévention des risques majeurs, le TMD étant considéré pour ces États comme une source de risques majeurs. Les problèmes soulevés relèvent alors moins de difficultés d'harmonisation et de cohérence, que de conceptions de la sécurité différentes, voire inconciliables entre les États.
- Qui plus est, la réglementation a évolué (RID et directive 2008/68/CE)[6], permettant à chaque État de décider des « restrictions de transport », ou de prendre des « dispositions supplémentaires » à celles prévues par la réglementation ferroviaire (restriction d'itinéraires ; conditions particulières d'exploitation telles que vitesse réduite, durée du trajet déterminée, interdiction de croisement ; dispositions à prendre lors de circonstances exceptionnelles). Ces mesures doivent faire l'objet d'une évaluation des risques, l'autorité compétente devant apporter la preuve de la nécessité des mesures. Cette évolution réglementaire a dans certains cas permis d'entériner des dispositions nationales ou locales parfois très anciennes, telles que les

2 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0068&from=FR
3 Accord relatif au transport international des marchandises dangereuses par route.
4 Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures.
5 OSJD = Organisation pour la coopération des chemins de fer.
6 RID : chapitre 1.9 de l'annexe à l'appendice C à la COTIF conformément à l'article 6 « Restrictions de transport par les autorités compétentes », http://otif.org/fileadmin/new/3-Reference-Text/3B-RID/RID_2019_F_05_February_2020.pdf.
Directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses – article 5 « Restrictions pour des motifs de sécurité du transport », https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0068&from=FR.

wagons dits protecteurs, les règles de compositions des trains, l'interdiction du tri à la gravité, etc.

- À cela s'ajoutent de nouvelles préoccupations en matière de sûreté. En effet, au début des années 2000 ont été introduites de nouvelles dispositions, du fait de l'existence de marchandises dangereuses à haut risque. Par marchandise dangereuse à haut risque, il faut entendre une matière dangereuse qui, détournée de sa destination initiale et utilisée à mauvais escient à des fins terroristes, peut causer des dommages graves, des pertes nombreuses de vies humaines ou des destructions massives. Si ces nouvelles dispositions ont été définies au niveau des Recommandations de l'ONU, leurs mises en application relèvent en revanche des prérogatives des États. De ce fait, les entreprises ferroviaires font face à des applications de ces Recommandations de l'ONU par les États, et à des contrôles par leurs autorités compétentes, très variables. Cela ne contribue pas à un fonctionnement optimal du marché.

LES BESOINS D'HARMONISATION ET DE COHÉRENCE ENTRE LES DIFFÉRENTES RÉGLEMENTATIONS

On voit ainsi que **le transport ferroviaire de marchandises dangereuses fait face à de nombreuses contraintes, qui entravent parfois le principe de libre circulation en sécurité des trains, dans des conditions économiques et techniques acceptables**.

Les besoins d'harmonisation et de cohérence entre réglementations ne sont pas nouveaux. Le premier règlement international du transport des marchandises dangereuses date de la fin du XIXe siècle et faisait moins de 10 pages. L'actuel RID en fait aujourd'hui plus de 1 100.
Mais ces besoins d'harmonisation et de cohérence **ont beaucoup évolué**, du fait de la multiplication en Europe des sources de production de la documentation technique (dont la réglementation qui en est en principe la source) et du fait des acteurs institutionnels du système ferroviaire eux aussi plus nombreux.

DES PISTES D'AMÉLIORATION

Le renforcement de la coordination de la production de la réglementation du transport, au-delà des seules marchandises dangereuses, mais aussi sur le plan intermodal, constitue la principale piste d'amélioration. Cette coordination existe, mais la complexité des actions la rend plus difficile car, comme indiqué plus haut, celles-ci touchent désormais à des aspects qui ne relèvent pas du système ferroviaire lui-même. De plus en plus de contraintes externes pèsent sur le rail, malgré le fait qu'elles sont présentées aussi comme des opportunités de développement du rail. On pense bien entendu aux enjeux liés au changement climatique, à la sûreté, à la sécurité ou à la protection de l'environnement naturel et urbain.

Conscientes des difficultés liées à la sécurité et à la libre circulation des trains de marchandises dangereuses en Europe, la Commission européenne, l'OTIF et la CEE-ONU, entre autres, ont par exemple **développé une méthode multimodale** (ferroviaire, routes, voies navigables) **harmonisée d'évaluation des risques**. Les travaux, animés par l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer, sont menés au sein de groupes de travail dédiés associant les autorités compétentes, les autorités nationales de sécurité, les gestionnaires d'infrastructure, les entreprises ferroviaires, des consultants et des organismes professionnels (Conseil européen de l'industrie chimique - CEFIC, UIC, Union internationale des détenteurs de wagons - UIP, CER, …). Des documents relatifs à la méthode ont été testés et sont désormais publics et accessibles sur le site internet de l'Agence. Cette méthode et son usage seront désormais discutés lors des séances plénières des instances internationales en vue de son intégration dans la réglementation.

Mais les **besoins d'harmonisation et de cohérence touchent aussi à des aspects du système ferroviaire, en particulier :**

- **à l'articulation des prescriptions techniques nationales** et internationales, qui peut couvrir :

  o l'exploitation ferroviaire en général,

  o l'acheminement plus spécifique des marchandises dangereuses,

  o et plus particulièrement le transport ferroviaire des marchandises dangereuses ;

- **aux périmètres d'application de réglementations qui peuvent se chevaucher.** La suppression systématique des chevauchements qui résultent de l'organisation institutionnelle n'est pas nécessairement une bonne solution, car elle ne supprimerait pas pour autant la légitimité des différentes autorités compétentes à s'intéresser au sujet. Il convient au contraire de traiter les chevauchements au cas par cas et de favoriser la coordination entre autorités compétentes. L'OTIF y apporte une contribution précieuse par le biais du Groupe mixte d'experts pour la coordination qu'elle a mis en place.

Des **progrès très importants ont déjà été obtenus** ces dernières années pour le transport des marchandises dangereuses**. Il reste cependant des progrès à faire**, notamment en ce qui concerne :

- la persistance (et parfois la création) de **dispositions ou règles nationales**, qui constituent un obstacle à la libre circulation des marchandises. À ce titre, il conviendrait probablement de concentrer les efforts dans un premier temps sur les corridors européens et internationaux;

- **la transmission de l'information relative aux marchandises transportées**, y compris les marchandises dangereuses. L'UE a de son côté mis au point la STI ATF[7], en cohérence avec le projet « Télématique appliquée aux marchandises dangereuses » mené dans le cadre de l'OTIF et de la CEE-ONU dans une perspective multimodale (ferroviaire, routes, voies navigables). La qualité et la fiabilité de l'information relative aux marchandises dangereuses est en effet essentielle pour la sécurité et la compétitivité du ferroviaire dans une perspective internationale. Ce thème relève aussi des dispositions prévues par la COTIF.

EN CONCLUSION

Face aux contraintes de plus en fortes auxquelles doit répondre le transport de marchandises dangereuses, des actions sont menées pour faciliter la libre circulation en sécurité des marchandises dangereuses dans un cadre multimodal, dans des conditions économiques et techniques acceptables. Il reste beaucoup à faire malgré les progrès obtenus grâce à la COTIF, notamment pour encore mieux articuler les prescriptions techniques nationales et internationales, unifier les règles nationales tout particulièrement sur les corridors européens et internationaux, favoriser la coordination entre les instances productrices de règles et améliorer la qualité et la fiabilité de l'information relative aux marchandises dangereuses.
L'UIC continue de collaborer en ce sens dans un esprit de coopération avec toutes les parties prenantes.

Jean-Georges Heintz
Christian Chavanel

7 Règlement (UE) nº 1305/2014 de la Commission du 11 décembre 2014 relatif à la spécification technique d'interopérabilité concernant le sous-système « Applications télématiques au service du fret » du système ferroviaire de l'Union européenne, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1305&from=fr

Pour un système de fret ferroviaire durable

Améliorer radicalement la fiabilité du fret pour un plus grand transfert modal vers le rail

Depuis de nombreuses années, l'industrie chimique est une ardente utilisatrice et partisane du rail, mode de transport sûr et écologique. Avec les larges volumes de fret qu'elle remet au transport, l'industrie chimique est non seulement attachée à faire bonne utilisation de tous les types de transport ferroviaire (du transport intermodal au transport en wagon unique en passant par les trains complets), mais en est également tributaire. En effet, la disponibilité de services de fret ferroviaire compétitifs et fiables est cruciale pour sa capacité à maintenir une chaîne d'approvisionnement fluide. Par conséquent, le CEFIC partage l'ambition du secteur du fret ferroviaire et de l'UE d'augmenter la part du fret ferroviaire de 18 % actuellement à 30 % d'ici 2030.

Les entreprises chimiques ont déjà pour une large part saisi les possibilités actuelles de transfert modal et jugent difficile d'accroître encore ce transfert sans compromettre les niveaux de service. L'industrie chimique décide du mode de transport en fonction de trois critères-clés : sécurité, fiabilité et efficacité. Bien que la sécurité vienne en premier et soit à la base de toute exploitation, la fiabilité du fret ferroviaire est le second critère le plus important. La fiabilité des chaînes logistiques chimiques revêt une importance cruciale, avec des pertes potentiellement colossales en cas d'interruption de ces chaînes. Pour tirer pleinement parti des possibilités du rail, des mesures urgentes et importantes doivent être prises.

LES TRAINS DE MARCHANDISES DOIVENT CIRCULER À L'HEURE

Actuellement, en moyenne et selon les itinéraires, seuls 50 % à 60 % des trains de marchandises environ sont ponctuels, en comptant les trains en retard de moins d'une heure comme à l'heure

UN SYSTÈME DE GESTION DE LA QUALITÉ PLUS EFFICACE

Afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de la qualité du fret ferroviaire, des ICP uniformes pour la ponctualité devraient être mis en place qui mesureraient la ponctualité de bout en bout le long de toute la chaîne de transport. Il est important que ces mesures incluent une identification claire des causes du retard montrant quel type d'événement ou quel acteur du transport a causé des retards et dans quelle proportion. L'analyse des causes des retards permettra de prendre graduellement des mesures pour améliorer les performances.

De tels ICP devraient être disponibles de bout en bout dans l'ensemble du réseau de corridors de fret ferroviaire et au-delà (jusqu'au dernier terminal). Ils devraient être accessibles via un outil ou tableau de bord en ligne, permettant aux clients de consulter des données mensuelles sur la qualité et montrant l'évolution des performances sur 12 à 18 mois. Dans un premier temps, il faudrait que les informations disponibles du système d'information sur les trains de RailNetEurope (RNE) concernant la circulation des trains en Europe soient « librement consultables » pour tous les acteurs, à savoir non seulement les entreprises ferroviaires et gestionnaires d'infrastructure, mais aussi les transitaires et chargeurs. Cette transparence sur la qualité du fret ferroviaire, en particulier sur son amélioration, sera cruciale pour rétablir la confiance des clients dans le fret ferroviaire et amorcer un nouveau transfert modal en faveur du rail.

L'IMPORTANCE D'UNE HEURE D'ARRIVÉE PRÉVUE RÉVISÉE ET FIABLE

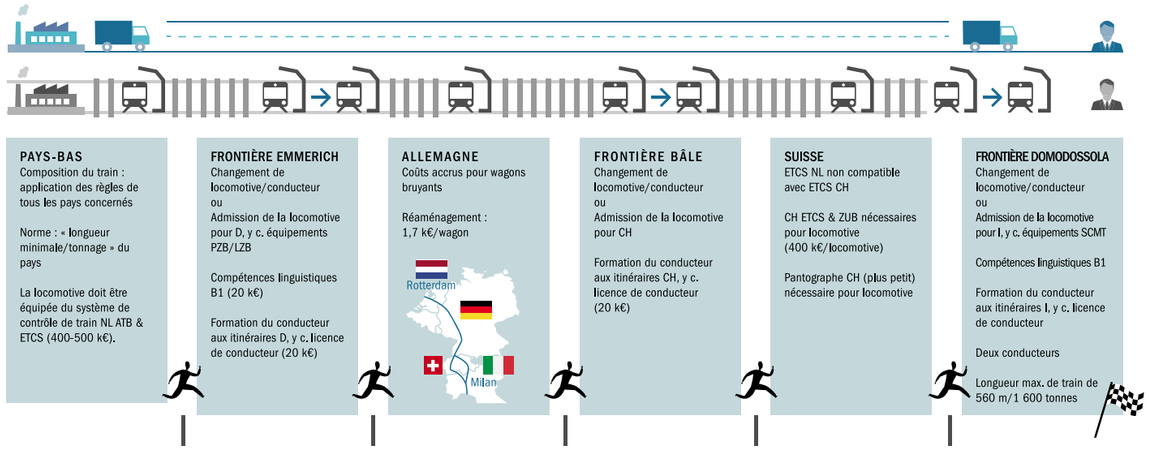
Les entreprises ferroviaires devraient accélérer l'intégration des systèmes informatiques afin d'améliorer l'échange de données et d'informations. Cela permettra le recours à des fonctionnalités telles que le suivi, les alertes d'exception préventives et la mise à disposition d'heures d'arrivées prévues (HAP) révisées fiables. Il importera également d'inclure la connexion des terminaux, opérateurs de transports combinés et prestataires de services logistiques afin d'assurer que les alertes d'exception préventives et les informations sur les HAP révisées puissent être publiées et parvenir aux transitaires et finalement aux destinataires.

CONDUIRE UN TRAIN DEVRAIT ÊTRE AUSSI FACILE QUE CONDUIRE UN CAMION

L'industrie chimique souhaite que le fret ferroviaire devienne plus facile à utiliser, plus fiable et plus efficace. En effet, une amélioration radicale en termes de fiabilité et d'efficacité est nécessaire dans tous les types de transport ferroviaire de marchandises, la sécurité

LA COURSE D'OBSTACLES DU CORRIDOR RHIN-ALPES

De bout en bout, conducteur de n'importe quelle nationalité, dans n'importe quel camion de l'UE, avec temps de conduite et de repos obligatoires



de l'approvisionnement étant essentielle pour l'industrie chimique et ses clients.

À cette fin, l'industrie chimique attend de tous les acteurs du fret ferroviaire qu'ils coopèrent afin de surmonter les difficultés actuelles en matière d'interopérabilité dans le transport transfrontalier de marchandises par le rail.
Le graphique ci-dessus illustre, en prenant l'exemple du corridor Rhin-Alpes, les défis d'interopérabilité du fret ferroviaire international et les tâches à exécuter.

Le transport ferroviaire de marchandises doit devenir aussi simple que le transport routier. En l'absence d'une vraie planification et d'un vrai pilotage collaboratifs, beaucoup de temps est gaspillé le long de la chaîne logistique. Résultat, le délai de livraison de bout en bout est au minimum 24 heures plus long que par la route ! Les nombreux obstacles opérationnels rencontrés aux frontières, dus aux différences entre les procédures et systèmes d'exploitation, comme illustré ci-dessus, nécessite une simplification et une harmonisation. Par exemple, la mise en place d'un langage d'exploitation (phrases) supporté par une solution technique ne devrait pas être trop difficile à réaliser. Un autre exemple pourrait être le recours à des systèmes de navigation et d'information sur l'itinéraire au lieu de s'appuyer sur la connaissance des particularités des itinéraires par les conducteurs, ce qui pourrait déboucher sur une licence européenne unique de conducteur de trains.

L'IMPORTANCE DES POSITIONS ET PRIORITÉS DU SECTEUR

L'interopérabilité transfrontalière via la révision des réglementations locales et européenne, une collaboration améliorée et le partage d'informations entre les parties est indispensable pour permettre le bon déroulement des transports ferroviaires internationaux.

L'industrie chimique soutien la déclaration ministérielle de Rotterdam de 2016 et les engagements formulés dans la position du secteur intitulée *« Boosting International Rail Freight ».*

Bien que toutes les priorités soient importantes à cette fin, le CEFIC salue en particulier les priorités ayant des répercussions directes sur l'amélioration de la fiabilité ou sur le flux d'informations et la gestion de l'urgence en cas de perturbations du trafic ferroviaire :

- améliorer la coordination des restrictions temporaires de capacité (TCR),
- améliorer l'harmonisation des procédures aux frontières,
- suivi des trains et heure d'arrivée prévue (HAP),
- contrôler la qualité des services de fret avec des ICP déployés et partagés,
- assurer la mise en œuvre effective du guide sur la gestion de l'urgence (*« Handbook for International Contingency Management »*), établi en 2018 et tirant des enseignements décisifs de l'incident de Rastatt.

Pour accélérer la mise en œuvre des priorités du secteur, les rapporteurs et gestionnaires de

projets du *Sector Statement Group* (SSG) doivent donner suite aux conclusions et recommandations présentées dans le rapport *« Rotterdam Declaration – Comprehensive Progress Report »* (août 2018). Du point de vue des transitaires et utilisateurs du rail, les mesures de suivi manquent de visibilité. Tant la DG Mobilité et transports de la Commission européenne que les ministères nationaux des transports, en tant que signataires de la déclaration ministérielle de Rotterdam, devront jouer un rôle de meneur et de soutien.

IL NOUS FAUT PLUS D'EUROPE EN EUROPE

La gestion des infrastructures, la planification des trains et le pilotage dans le domaine du fret ferroviaire international ne peuvent réussir qu'avec une coordination au niveau du corridor international. À cette fin, il est nécessaire de resserrer encore la collaboration internationale.

RENFORCER LE RÔLE DES CORRIDORS DE FRET FERROVIAIRE

Les représentants de ministères nationaux des transports au sein des comités directeurs des corridors de fret ferroviaire, les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises ferroviaires doivent davantage « penser corridors » et accélérer l'intégration et l'harmonisation des procédures le long de ces derniers.

La gestion nationale des infrastructures pourrait s'en trouver complètement bouleversée, mais si l'on veut vraiment réduire les émissions des transports via un transfert modal, il faut penser et agir par-delà les frontières. C'est à cette fin que les corridors de fret ferroviaire ont été créés ; toutefois, ils nécessitent un mandat renforcé pour pouvoir jouer efficacement leur rôle et produire les améliorations urgemment requises en matière d'interopérabilité et de coopération transfrontalière. La direction des corridors devrait avoir davantage de pouvoir pour diriger et orienter les changements, aux fins de l'établissement d'un espace ferroviaire unique européen, avec une infrastructure, des règles d'exploitation et des procédures communes harmonisées.

Aussi, sur le plan stratégique, nos recommandations seraient les suivantes :

- Il faudrait étendre le rôle des coordinateurs du réseau central du RTE-T à la présidence des comités directeurs des corridors de fret ferroviaire, avec la mission de surmonter les résistances nationales aux améliorations d'intérêt dans une perspective européenne plus large.
- Ces coordinateurs des corridors devraient aussi coopérer horizontalement dans et entre les corridors pour assurer une approche cohérente et permettre la coordination trans-corridors des activités d'intérêt commun.
- La centralisation de certaines fonctions d'exploitation pour la gestion des trains de marchandises internationaux devrait être envisagée. À l'heure actuelle, les centres d'exploitation régionaux gèrent souvent le trafic dans les corridors de manière fragmentée et sous-optimale. Aussi faudrait-il renforcer et harmoniser l'exploitation dans les corridors en tenant compte des impératifs particuliers des trains de marchandises internationaux. Pour des résultats rapides et tangibles, nous devons renforcer les organisations des corridors de fret ferroviaire en leur confiant la responsabilité et la compétence pour la planification des capacités et en améliorant la prise de décisions d'exploitation pour les trains de marchandises internationaux.
- Une plus grande attention devrait être portée à la gestion du trafic dans le fret ferroviaire international. Les centres nationaux de gestion du trafic devraient être connectés au sein d'un réseau de « gestion virtuelle européenne du trafic », qui serait constitué de contrôleurs anglophones travaillant ensemble selon des niveaux de service communs pour la communication et la gestion des incidents. Ces contrôleurs devraient pouvoir utiliser des outils européens communs pour le statut et l'expédition des trains. La communication inclurait également des aperçus communs des flux ainsi que les effets des restrictions temporaires de capacité et d'autres perturbations anticipées. Cette « gestion virtuelle européenne du trafic » devrait être complétée par des réunions régulières pour chaque frontière de corridor afin d'éliminer les incompatibilités des procédures.

Pour renforcer les corridors, il importera également que se poursuivent les travaux de RailNetEurope, facilitant l'alignement des gestionnaires européens d'infrastructure ferroviaire, des organismes de répartition et des corridors de fret ferroviaire aux fins de leur mission conjointe de coordonner et harmoniser la gestion du trafic ferroviaire international. Tous ces éléments devraient être pris en compte dans la révision en cours du règlement (UE) n° 913/2010, avec un mandat renforcé des corridors pour diriger et orienter les changements.

COMPLÉTER LES MAILLONS MANQUANTS ET CONSTITUER SUFFISAMMENT DE CAPACITÉS DE SECOURS ET D'ITINÉRAIRES DE DÉVIATION

L'incident de Rastatt a mis au jour la vulnérabilité actuelle de notre réseau européen de fret ferroviaire ; il a montré qu'il était vital de disposer de suffisamment d'itinéraires de déviation aux paramètres d'infrastructure RTE-T appropriés. Malheureusement, ce n'est toujours pas le cas aujourd'hui.

Pour surmonter les résistances nationales aux améliorations d'intérêt dans une perspective européenne plus large, davantage d'encadrement européen et de stratégies européennes sont nécessaires, ainsi qu'un financement européen suffisant pour compenser les situations où la majorité des investissements sont supportés par un pays, mais la majorité des bénéfices reviennent à un autre pays.

Cela vaut tant pour les tronçons inclus dans la définition géographique des corridors de fret ferroviaire du RTE-T, que pour les tronçons qui ne sont pas encore inclus mais sont essentiels comme itinéraires de substitution, de secours ou de déviation. Il faut également un soutien politique suffisant au niveau européen pour l'inclusion de ces maillons manquants dans la définition des corridors.

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

Des services de fret ferroviaire disponibles et fiables sont synonymes de sécurité de l'approvisionnement pour l'industrie chimique et ses clients. L'industrie chimique s'est engagée à utiliser au mieux le fret ferroviaire et a déjà saisi la plupart des possibilités de transfert modal. Toutefois, en matière de fiabilité et de flexibilité, le fret ferroviaire est à la traîne par rapport au transport routier. Par conséquent, il est difficile pour l'industrie chimique d'intensifier encore le transfert modal sans compromettre les niveaux de service. **Une amélioration radicale de la fiabilité doit donc d'abord avoir lieu.**

Pour améliorer l'efficacité de la gestion de la qualité du fret ferroviaire, des ICP uniformes pour la ponctualité devraient être mis en place qui mesureraient la ponctualité de bout en bout. Si les trains de marchandises sont retardés, il est crucial qu'une heure d'arrivée prévue (HAP) révisée fiable soient annoncée par anticipation aux transitaires afin qu'ils puissent en informer les destinataires des marchandises et établir des plans d'urgence adéquats. **Les informations dans la chaîne des transports doivent être gérées de manière professionnelle et concertée par tous les acteurs**.

La clef pour accroître la fiabilité et l'efficacité du fret ferroviaire international est d'améliorer l'interopérabilité transfrontalière.

Les corridors de fret ferroviaire sont des plates-formes essentielles pour amorcer et piloter les changements demandés aux ministères des transports et gestionnaires d'infrastructure afin d'évoluer vers une infrastructure normalisée pour un fret ferroviaire international plus simple, plus fiable et plus efficace.

Joost Naessens

SÉANCE 2

Comment éviter la fragmentation du droit ferroviaire international et veiller à la qualité de la réglementation internationale et à sa mise en œuvre efficace ?

Vytautas NAUDUŽAS
Ambassadeur de la République de Lituanie

Maurizio CASTELLETTI
Chef de l'unité Espace ferroviaire unique européen de la DG Mobilité et transports de la Commission européenne

Wolfgang KÜPPER
Secrétaire général de l'OTIF

Synthétiser l'expérience pour minimiser la fragmentation du droit international

Ces dernières décennies, le réseau de transport international a profondément et fondamentalement changé l'Europe : distances réduites, meilleures connexions, plus de confort et plus grand respect de l'environnement. Les transports nous livrent chez nous un *modus vivendi* moderne ; les chemins de fer apportent connectivité et coopération. Instaurant la confiance entre les pays et les gens, cette connectivité bénéficie à tous en termes de développement durable, d'environnement propre et d'avantages financiers. **Les chemins de fer sont comme un cœur battant animant l'Europe et d'autres continents.**

Moteur de l'économie mondiale, le rail est indispensable, malgré un certain nombre d'obstacles. Le principal obstacle ne réside toutefois pas dans l'infrastructure, la technologie ou le marché ferroviaire, mais dans l'absence de réglementations efficaces pour le transport national et international**. Le Protocole de Vilnius adopté en 1999 a constitué une réponse juridique aux changements survenus dans le monde ferroviaire**. C'est avec plaisir que j'ai constaté que quatre des participants du colloque organisé par l'OTIF à Vilnius en 2019 pour le 20e anniversaire de ce protocole historique avaient assisté à sa signature : M. Michel Burgmann, directeur général de l'Office central en 1999, M. Hans Rudolf Isliker, président du Comité administratif de l'OTIF et représentant de la Suisse en 1999, Mme Viviane Vaucher, interprète, et moi-même, président de l'Assemblée générale de l'OTIF en 1999 et 2019. **L'OTIF ne construit pas de chemins de fer, mais produit les règles régionales les régissant**. Elle déploie aujourd'hui ses efforts pour minimiser la fragmentation du droit ferroviaire international.

À quels besoins faut-il encore répondre dans ce domaine ? Ce n'est pas seulement de vitesse qu'il s'agit : un équilibre entre infrastructure, technologie et base juridique internationale doit être maintenu. **Des règles eurasiatiques harmonisées pour les transports sont nécessaires, plutôt qu'une jungle juridique.** La valeur des transports entre l'Europe et l'Asie dépasse la somme inouïe de quatre milliards USD par jour. Il s'agit de la plus grande quantité de fret au monde. Malheureusement, seule une petite partie de ce fret est transportée par le rail. C'est cette part qu'il faut sensiblement augmenter.

La législation est appropriée lorsqu'elle satisfait les intérêts des gens, des entreprises, des institutions internationales et des États. C'est la raison pour laquelle nous devrions synthétiser l'expérience dans le but de minimiser la fragmentation du droit international en observant et en indiquant ce qui fonctionne ou non.

L'Europe est unie dans la diversité. Les quatre paquets ferroviaires de l'UE sont un résultat remarquable. L'UE semble travailler selon le principe : « à vos marques, prêts, **réformez !** », ce qui participe à une meilleure coordination des intérêts des acteurs du marché ferroviaire.

M. Wolfgang Küpper, Secrétaire général de l'OTIF, a grandement contribué aux travaux sur les paquets ferroviaires de l'UE et s'occupe désormais d'un espace géographique bien plus large.

Des conceptions, des dispositions et des règles internationales peuvent définir un programme réaliste pour resserrer les liens ferroviaires entre l'Europe et l'Asie, mais **la voie du succès sera toujours de mettre en œuvre la réglementation élaborée par l'OTIF**.

Le colloque de l'OTIF à Vilnius en 2019 a offert une excellent plate-forme d'échange d'idées et a constitué un pas en avant pour une mise en œuvre plus efficace du droit ferroviaire international.

Vytautas Naudužas

L'espace ferroviaire unique européen – Un modèle pour le développement du droit et des normes ferroviaires internationaux[1]

Le droit ferroviaire international est un ensemble complexe de cadres juridiques nationaux, régionaux et internationaux, complétés par les normes et pratiques du secteur. En conséquence, le droit ferroviaire est encore et toujours hétérogène à l'échelon international, en particulier par rapport à d'autres modes de transport soumis à des règles applicables dans le monde entier depuis de nombreuses années ou décennies. Dans le même temps, il existe d'importantes dynamiques dans l'économie mondiale qui incitent les législateurs et organismes de réglementation à œuvrer pour un système unifié de normes juridiques pour les chemins de fer et les services de transport ferroviaire internationaux.

Le présent article analyse et met en lumière l'expérience acquise dans le secteur ferroviaire au sein de l'Union européenne (UE) et la manière dont cette expérience pourrait nourrir le débat actuel sur l'uniformisation du droit ferroviaire international. Le cadre politique de l'UE sur le transport ferroviaire, international par nature, donne corps à un projet politique particulier, avec pour but la création d'un marché unique dans tous les pays de l'UE. La politique ferroviaire de l'UE a eu pour principal résultat l'établissement d'un espace ferroviaire unique européen où les mêmes normes économiques et techniques et conditions d'exploitation sont effectivement appliquées de manière transparente et non discriminatoire à l'échelle de l'UE.

Le transport ferroviaire au sein de l'UE se caractérise par sa diversité technique et réglementaire, due au développement historique des réseaux nationaux dans chaque État membre pendant presque deux siècles. Avant l'apparition des premiers textes législatifs de l'UE sur le transport ferroviaire au début des années 1990, des sociétés de chemins de fer d'État entièrement intégrées assuraient les transports par le rail dans une situation de monopole, sans marché véritablement ouvert à la concurrence. Les coûts augmentaient sans cesse, tout comme les dettes. La gestion de l'infrastructure et les opérations de transport étaient surtout hautement réglementées, avec des exigences détaillées prescrites à l'échelon national.

Pour surmonter ces obstacles, faciliter le trafic transfrontalier et rendre le rail plus compétitif, l'UE a décidé de créer un espace ferroviaire unique européen offrant : i) des services de haute qualité orientés clients ; ii) des conditions de concurrence équitables entre les États membres de l'UE ; iii) des opérations économiquement performantes ; iv) des innovations répondant à la logique du marché.

L'objectif général était d'accroître la compétitivité des chemins de fer en transformant complètement le système des règlements et des normes.

DES PRINCIPES ÉCONOMIQUES PARTAGÉS

Ce changement de paradigme a requis une transformation en profondeur du système ferroviaire dans toute l'UE, sur la base des principes-clés fondateurs de la réforme, à savoir : i) la séparation des services de transport de la gestion de l'infrastructure ; ii) l'indépendance des sociétés de chemins de fer par rapport à l'État ; iii) un système de licences des entreprises ferroviaires valable pour toute l'UE ; iv) des règles uniformes de redevances d'accès aux voies et d'attribution des capacités ; v) un financement viable des infrastructures et une gestion financière transparente ; vi) un accès équitable aux installations de service ; vii) des organismes nationaux de contrôle ferroviaire indépendants et efficaces ; viii) la mise à la concurrence des contrats de service public.

Grâce à ce processus de réforme, la plupart des sociétés nationales de chemins de fer au sein de l'UE se sont scindées en différentes divisions ou sociétés indépendantes pour la gestion de l'infrastructure, le transport des voyageurs et le fret. Des réseaux européens de gestionnaires d'infrastructure et d'organismes de contrôle ferroviaire ont été constitués et la Commission européenne a développé ses capacités en tant qu'organisme central de contrôle de la mise en œuvre de la législation de l'UE et du fonctionnement des marchés dans toute l'UE. En conséquence, il semble nécessaire de convenir de principes partagés et de les mettre en œuvre afin de faire avancer l'harmonisation du droit ferroviaire à l'échelon international.

1 Les vues exprimées par l'auteur sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission européenne.

UN CADRE RÉGLEMENTAIRE COMPLET POUR TOUTE L'UE

Les principales réponses apportées à la fragmentation du droit ferroviaire au sein de l'UE ont été une large réforme du secteur et la création d'un nouveau cadre juridique complet. Dès le début des années 1990 et jusqu'à aujourd'hui, plusieurs séries de mesures législatives ont été adoptées à l'échelon de l'UE, avec deux principaux objectifs :

- l'ouverture des marchés à la concurrence comme moyen d'améliorer la qualité du service ;
- l'amélioration de l'interopérabilité et de la sécurité du système ferroviaire au sein de l'UE.

Le quatrième paquet ferroviaire, adopté en 2016, a livré les instruments nécessaires pour l'établissement d'un vrai marché intérieur pour les services ferroviaires. Il est toujours en cours de mise en œuvre et devrait entrer pleinement en vigueur au cours de ces prochaines années. En plus du pilier « marché » et du pilier « technique », la législation de l'UE sur les chemins de fer inclut également des éléments transversaux sur le transport des marchandises dangereuses, les droits des voyageurs et les conditions sociales.

La création de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer en 2004 a également constitué une étape importante pour la consolidation et la mise en place de l'espace ferroviaire unique européen.

UN CADRE DE GOUVERNANCE CENTRAL

L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer a été créée pour offrir aux États membres de l'UE et à la Commission européenne une assistance technique pour le développement et la mise en œuvre de l'espace ferroviaire unique européen. Les activités de l'Agence incluent :

- la promotion d'une approche harmonisée de la sécurité ferroviaire ;
- la conception de cadres techniques et juridiques pour l'élimination des barrières techniques ;
- le rôle d'autorité de l'UE pour le système européen de gestion du trafic ferroviaire et pour la délivrance des autorisations des véhicules ferroviaires et des certificats de sécurité uniques.

Ainsi, l'Agence joue un rôle central dans la mise en commun de l'expertise et comme pôle d'échange et de développement. En juin 2019, elle a également reçu comme nouveau rôle d'être guichet unique et de délivrer les autorisations de mise sur le marché des véhicules.

L'exploitation de l'espace ferroviaire unique européen a également requis un cadre de gouvernance particulier devant être établi à l'échelon de l'UE de sorte que sa politique ferroviaire puisse être mise en œuvre et appliquée efficacement.

Deux comités – le Comité de l'espace ferroviaire unique européen et le Comité pour l'interopérabilité et la sécurité ferroviaires – ont été institués pour préparer et adopter les mesures exécutives nécessaires pour l'UE (p. ex. décisions administratives, règlements d'exécution). Tous deux formellement actifs, ils sont composés de représentants des États membres et présidés par un représentant de la Commission européenne.

En outre, plusieurs plates-formes de parties prenantes et groupes d'experts ont été établis pour discuter des questions de mise en œuvre et organiser l'échange d'informations et de bonnes pratiques de manière systématique. Il s'agit : i) du réseau européen des organismes de contrôle ferroviaire ; ii) du groupe d'experts sur l'accès au marché ferroviaire ; iii) du réseau européen des gestionnaires d'infrastructure ; iv) du Dialogue des entreprises ferroviaires.

La Commission européenne a également la responsabilité de contrôler le fonctionnement des marchés au sein de l'UE. Tous les deux ans, elle compile et publie l'étude de suivi du marché ferroviaire (RMMS), qui fournit une description statistique complète et détaillée du secteur ferroviaire dans chaque État membre. Le sixième rapport RMMS a été publié début 2019 et peut être consulté sur le site Internet de la direction générale de la mobilité et des transports de la Commission européenne.

Le processus d'harmonisation des règles et normes ferroviaires à l'échelon de l'UE a été soutenu et catalysé par deux programmes technologiques : i) l'entreprise commune Shift2Rail, partenariat public-privé établi en 2014 pour mettre en commun et coordonner les activités de recherche et les efforts d'innovation au sein de l'UE ; ii) le système européen de gestion du trafic ferroviaire, programme industriel pour l'harmonisation du système de communication et de contrôle automatique des trains.

UN CADRE JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT APPLICABLE À L'ÉCHELLE DE L'UE

Pour améliorer la qualité et la mise en œuvre effective de sa

réglementation applicable au secteur ferroviaire, l'UE a adopté un cadre juridiquement contraignant clair, fondé sur des objectifs et mis à exécution par la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne.

Sans les pouvoirs prévus par les traités de l'UE, il aurait été beaucoup plus difficile de garantir une application uniforme et dans des délais appropriés des règles harmonisées à l'échelle de l'UE.

La législation ferroviaire de l'UE inclut d'autre part divers éléments de flexibilité permettant différentes pratiques nationales pour remplir les objectifs définis ; par exemple, les entreprises ferroviaires intégrées verticalement peuvent exister à condition qu'il y ait une séparation fonctionnelle effective et documentée entre la gestion de l'infrastructure et les services de transport. De plus, le cadre juridique de l'UE pour les transports ferroviaires est principalement régi par des directives qui définissent les objectifs mais permettent aux pays de l'UE de prendre les mesures de transposition adaptées en fonction de leur système administratif et juridique propre.

UNE APPROCHE PROGRESSIVE

Dans une majorité des États membres, le secteur ferroviaire était un composant essentiel de l'économie, très utile à la société et reliant les territoires. Aussi le processus de réforme a-t-il dû être mené pas à pas sur une longue période.

L'ouverture des marchés à la concurrence a ainsi eu lieu par phases successives, parallèlement à la mise en œuvre des réformes structurelles : i) en 2001, le premier paquet ferroviaire prévoyait l'ouverture à la concurrence pour les services de fret ferroviaire internationaux sur le réseau transeuropéen de transport ; ii) en 2004, le deuxième paquet libéralisait les services de fret ferroviaire internationaux sur l'ensemble du réseau de l'UE et exigeait également l'ouverture à la concurrence des services de fret nationaux ; iii) en 2010, le troisième paquet libéralisait les services internationaux de transport de voyageurs ; iv) en 2016, le quatrième paquet achevait le processus en ouvrant à la concurrence les services nationaux de transport de voyageurs (libre accès et mise à la concurrence des contrats de service public).

De la même façon, l'harmonisation et l'unification du droit ferroviaire à l'échelle internationale devraient être menées selon une approche graduelle et progressive.

TROUVER DES SYNERGIES ET UNE COMPLÉMENTARITÉ

Le champ d'application de la législation ferroviaire de l'UE couvre l'organisation générale et la régulation du système ferroviaire, mais pas le domaine du droit des contrats, qui est régi à l'échelon national et/ou international.

Par exemple, la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) inclut des règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises et des voyageurs, des règles uniformes concernant les contrats d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire, ainsi que des règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire.

Dans la mesure où tous les États membres de l'UE (qui connaissent un trafic international ferroviaire sur leur territoire) sont également membres de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), il y a clairement un intérêt à ce que l'UE et l'OTIF coopèrent pour garantir la complémentarité et la cohérence de la réglementation de l'OTIF et du droit de l'UE sur le transport ferroviaire.

L'UE a adhéré à la COTIF en 2011 et est devenue membre à part entière de l'OTIF en tant qu'organisation régionale d'intégration économique. À ce titre, l'UE peut activement participer à la formation et à l'unification du droit ferroviaire au-delà de son marché intérieur, tout en apportant à l'OTIF une vaste expertise sur les questions techniques et l'élaboration des normes – par exemple, le nouvel appendice H à la COTIF sur l'exploitation en sécurité des trains en trafic international s'inspire largement, et découle, des dispositions et spécifications techniques du cadre juridique de l'UE. Ce type de synergie est très appréciable et soutient le processus d'harmonisation internationale.

Selon cette logique, le droit ferroviaire international devrait se développer à l'échelon international sur la base des systèmes juridiques existants dans le monde entier, afin d'empêcher tout chevauchement ou fragmentation des règles et exigences actuellement en vigueur.

UNIFORMISER LE DROIT FERROVIAIRE À L'ÉCHELON INTERNATIONAL

Certains des facteurs de réussite qui ont permis la création de l'espace ferroviaire unique européen peuvent être appliqués à l'uniformisation du droit ferroviaire international.

L'UE joue déjà un rôle important dans ce domaine.

En ce qui concerne les pays candidats et potentiellement candidats à l'adhésion à l'UE, il existe un clair engagement à incorporer et appliquer la législation de l'UE sur les chemins de fer, en vue d'aider de possibles futurs États membres à s'intégrer dans le marché et à améliorer la connectivité du rail dans l'espace paneuropéen.

Pour promouvoir cette stratégie, l'UE et six partenaires des Balkans occidentaux (République d'Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo[2], République de Macédoine du Nord, Monténégro et République de Serbie) ont signé en 2017, puis ratifié le Traité instituant la Communauté des transports, applicable aux transports routier, ferroviaire, par voie de navigation intérieure et maritime.

La Communauté des transports est fondée sur l'intégration progressive des marchés des transports sur la base de la législation de l'UE en la matière, y compris dans les domaines : i) des normes techniques ; ii) de l'interopérabilité ; iii) de la sécurité ; iv) de la sûreté ; v) de la gestion du trafic ; v) des aides d'État ; vii) de la politique sociale ; viii) des marchés publics ; ix) de l'environnement.

De plus, la politique de voisinage de l'UE offre un cadre pour la coopération et pour la rationalisation des systèmes normatifs du transport ferroviaire avec plusieurs pays non membres de l'UE, ce qui est particulièrement important dans le cas du « partenariat oriental », initiative politique conjointe entre l'UE, ses États membres et six voisins orientaux : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine.

À l'échelon régional, neuf des États membres de l'UE, par ailleurs membres de l'OTIF, sont également membres de l'Organisation pour la coopération des chemins de fer (OSJD). À ce titre, l'UE est impliquée dans les discussions en cours sur le projet de convention de l'OSJD, dans le but de rapprocher les systèmes de l'OTIF et de l'OSJD – facilitant et soutenant par là le processus d'harmonisation et d'uniformisation du droit ferroviaire et des prescriptions techniques à travers tout le continent eurasiatique.

À l'échelon mondial, le Comité des transports intérieurs (CTI) de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) joue un rôle important pour l'harmonisation juridique et technique des transports terrestres. En 2019, le CTI a adopté, avec l'appui de l'UE, sa stratégie 2030 qui énonce l'ambition de créer un cadre mondial pour les transports terrestres durables, y compris le rail. Les parties contractantes aux conventions juridiquement contraignantes gérées par le CTI et ses groupes de travail incluent actuellement 147 États membres de l'ONU. L'adoption de cette stratégie signale l'ouverture des conventions pour lesquelles le CIT est compétent à l'ensemble des 193 États membres de l'ONU.

Dans ce contexte, les travaux du groupe d'experts de la CEE-ONU pour l'uniformisation du droit ferroviaire sont particulièrement importants et pertinents.

La Commission européenne ainsi que divers pays membres et non membres de l'UE préconisent la mise au point progressive de règles mondiales de droit ferroviaire, en commençant par l'adoption d'un nouvel instrument juridiquement contraignant créant un régime juridique et de responsabilité unique pour le contrat de transport international ferroviaire de marchandises entre l'Europe et l'Asie.

Il pourrait s'agir d'une première étape majeure dans le processus d'uniformisation du droit ferroviaire à l'échelon mondial, en tenant également compte du développement des corridors de transport ferroviaire eurasiatiques.

CONCLUSIONS

À la lumière de l'expérience acquise lors de la création d'un système juridique harmonisé au sein de l'UE, la bonne approche pour l'unification du droit ferroviaire international est une approche pragmatique et progressive permettant d'établir la confiance entre les acteurs et de mettre au point des mécanismes de coopération entre les différentes parties concernées.

Plus précisément, plusieurs facteurs de réussite doivent être considérés. Premièrement, une compréhension partagée des principes économiques et administratifs fondamentaux soutenant le fonctionnement des chemins de fer – qui déterminera un processus de réforme structurelle et de convergence réglementaire. Deuxièmement, la justification et priorisation des segments de marché et domaines techniques pour lesquels les normes juridiques devraient ou pourraient être harmonisées. Troisièmement, une approche cohérente du développement des chemins de fer à l'échelon national, comme élément des stratégies de transport national et international intégré. Quatrièmement, un réel esprit de coopération entre et au sein des organisations internationales concernées.

Maurizio Castelletti

2 Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut du Kosovo et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU (1999) et à l'avis de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

L'OTIF, garante de l'uniformité et de la qualité du droit ferroviaire

20 ANS DE PROTOCOLE DE VILNIUS : UN ÉTAT DES LIEUX

Le 20e anniversaire du Protocole de Vilnius est l'occasion de faire le point sur la situation de l'OTIF. **Le transport ferroviaire est aujourd'hui au centre du débat politique dans la recherche de solutions pour une politique des transports durable** (voir par exemple le pacte vert de l'UE et l'ODD de l'ONU). Aux fins de la réalisation des objectifs climatiques et à la lumière des grandes tendances sociales comme l'urbanisation et les mutations démographiques, les chemins de fer s'avèrent indispensables. Le transport ferroviaire non seulement permet le transport durable de voyageurs et de marchandises d'une manière qui préserve l'environnement sans restreindre la mobilité, mais renforce également l'économie. Pour l'OTIF et aux fins du transport international ferroviaire, il importe que les conditions juridiques soient aussi favorables que possible.

COMMENT ÉVITER OU SURMONTER LA FRAGMENTATION DU DROIT FERROVIAIRE INTERNATIONAL ?

Le Protocole de Vilnius a adapté le régime juridique applicable au transport ferroviaire de la COTIF, alors quelque peu obsolète, aux exigences modernes du marché européen des transports. Le cadre juridique actuel permet de réaliser de différentes manières les transports ferroviaires, affranchis des monopoles des anciens chemins de fer d'État. Pour ce qui est de la compatibilité avec l'acquis communautaire de l'UE, il y a ainsi eu harmonisation complète. En ce qui concerne les appendices CUI, APTU et ATMF de la COTIF, cette harmonisation a réussi pas à pas, avec l'aide de la Commission de révision. Sur certains points, l'harmonisation va jusqu'à l'application directe de la COTIF dans la sphère nationale des États membres de l'UE (voir PRR/CIV, RID).

Autre conséquence importante de Vilnius en termes d'harmonisation juridique COTIF-UE, l'OTIF est devenue responsable de l'élaboration de règles pour l'acceptation mutuelle des véhicules sur la base des dispositions de l'UE et des normes techniques (interopérabilité, STI, sécurité). À l'avenir, une attention particulière devra être prêtée à l'interface entre l'espace ferroviaire unique européen et le transport international, par exemple dans le cadre de la mise en œuvre du pilier technique du 4e paquet ferroviaire. **Les frontières extérieures de l'UE ne doivent en aucun cas devenir un obstacle au transport international ferroviaire**.

Une autre tâche importante de l'OTIF est de réaliser des progrès significatifs dans l'harmonisation des régimes de droit des transports de l'OTIF (COTIF) et de l'OSJD (SMGS-SMPS). Pour des raisons historiques, les deux organisations représentent différents systèmes ferroviaires devant urgemment être adaptés aux évolutions actuelles, en particulier dans l'espace eurasiatique. La croissance tout à fait bienvenue du trafic eurasiatique de marchandises par chemin de fer, qui voit le transport ferroviaire jouer un rôle de plus en plus important aux côtés du fret aérien, plus cher, et de la voie maritime, plus longue, va à l'avenir rendre nécessaire une interopérabilité technique et juridique complète des systèmes.

Des progrès considérables ont déjà été réalisés dans ce domaine grâce à la lettre de voiture commune CIM/SMGS et en matière de transport de marchandises dangereuses. Aujourd'hui, les travaux en cours de la CEE-ONU (uniformisation du droit ferroviaire) et la réforme actuelle de l'OSJD offrent de nouvelles possibilités d'harmonisation. Toutefois, ces développements demanderont des efforts considérables des États membres pour réussir. Aussi, dans le cadre des travaux menés à Genève, il importera d'identifier pour quelles raisons, relevant du droit des transports, le projet d'uniformisation du droit ferroviaire sous sa forme actuelle a été rejeté.

COMMENT GARANTIR UN DROIT DU TRANSPORT INTERNATIONAL FERROVIAIRE DE HAUTE QUALITÉ ?

En plus d'éviter de nouvelles interfaces et d'harmoniser des systèmes de droit, un autre défi majeur est l'application uniforme et l'évolution continue du droit des transports lui-même.

À sa 13e session en septembre 2018, l'Assemblée générale de l'OTIF a pris certaines décisions visant à simplifier l'application de la COTIF et son évolution.

L'une de ces décisions a été de modifier l'article 34 de la COTIF de façon à réduire le délai d'entrée en vigueur des modifications aux appendices à la Convention.

Néanmoins, il est également

nécessaire de surveiller la mise en œuvre rapide et complète de la COTIF dans le droit national. Depuis le Protocole de Vilnius, c'est une tâche spécifique du Secrétaire général en sa qualité de dépositaire de la COTIF. Reconnaissant la nécessité de cette tâche, le Secrétaire général a instauré un groupe de travail d'experts juridiques consultatif chargé d'assister les organes de l'OTIF sur des questions juridiques, simplifiant ainsi leurs travaux, et de veiller à la gestion efficace de la Convention.

Le groupe de travail est chargé de travaux préparatoires et a une fonction consultative dans le domaine juridique, ce qui inclut les activités suivantes :

- préparation des projets de modifications ou ajouts à la COTIF ;
- conseils et accompagnement sur des questions juridiques ;
- promotion et facilitation de l'application et de la mise en œuvre de la COTIF ;
- surveillance et évaluation de l'application et de la mise en œuvre de la COTIF ;
- lieu d'échanges et de réflexion où les États membres de l'OTIF peuvent soulever et discuter des questions juridiques pertinentes.

CONCLUSION

Tout indique que comme au début de la révolution industrielle au XIXe siècle, les chemins de fer peuvent grandement contribuer à la résolution des problèmes de transport et ainsi devenir le mode du transport du XXIe siècle.

L'OTIF est consciente de l'importance du rôle qu'elle joue pour assurer l'uniformité de droit international ferroviaire. L'objectif doit être de surmonter les différences dans les systèmes juridiques applicables au transport ferroviaire et de veiller à la haute qualité du cadre juridique.

Wolfgang Küpper

SÉANCE 3

L'évolution du marché ferroviaire international – Défis et objectifs pour le droit des contrats et l'organisation d'un trafic international efficace

Ralf-Charley SCHULTZE
Président de l'UIRR

Cesare BRAND
Secrétaire général du CIT

Péter RÓNAI
Vice-président de RNE

Défis et objectifs pour le droit des contrats et l'organisation d'un trafic international efficace

Ralf-Charley Schultze, président de l'UIRR, a animé la table ronde sur l'évolution du marché ferroviaire international à laquelle participaient Cesare Brand, secrétaire général du Comité international des transports ferroviaires (CIT), Péter Rónai, vice-président de RailNet Europe (RNE), et Peter Jäggy, secrétaire général par intérim de Forum Train Europe (FTE).
Le CIT, RNE et FTE collaborent étroitement et sont tous trois porte-parole du secteur.

Le CIT a pour principaux objectifs la mise en œuvre de la COTIF et du droit européen ayant un impact sur le droit ferroviaire, la standardisation de la relation contractuelle entre les transporteurs et entre les transporteurs et leurs clients en trafic de marchandises et de voyageurs et la représentation des intérêts de ses membres vis-à-vis des autorités et autres organisations. L'ouverture du marché ferroviaire a commencé au début des années 1990. Depuis, trois grands tendances ont été identifiées : la numérisation, l'accroissement de la concurrence et le trafic porte à porte.

Organisation faîtière des gestionnaires d'infrastructure et des organismes de répartition, RNE a pour but d'aider à faciliter les affaires ferroviaires internationales. Elle offre des outils et des solutions pour la gestion d'infrastructure internationale et fournit des informations sur l'infrastructure ferroviaire européenne. RNE suit une approche axée sur le marché et conçoit l'intégralité du processus de production de l'infrastructure ferroviaire. De plus, RNE sert de plate-forme pour l'élaboration de procédures, documents et outils informatiques communs dans les 11 corridors de fret ferroviaire.

Différentes règles internationales coexistent, par exemple :

- les Règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI), qui sont des règles de droit international et forment un appendice à la COTIF applicable à tout contrat d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire en trafic international ferroviaire ;

- les Conditions générales européennes relatives à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (« E-CG-I »), qui sont un ensemble de conditions contractuelles de base pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire dont RNE et le CIT recommandent l'application à tous les contrats d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire pour les transports ferroviaires internationaux, ou internationaux et nationaux, et concernant l'utilisation des services dans les installations de service exploitées sous le contrôle d'un GI ;

- le contrat standard d'utilisation de l'infrastructure, destiné à servir de modèle de contrat faisant office de boîte à outils pour les GI et EF.

Le CIT préconise l'alignement avec les textes existants, en particulier les E-CG-I, et l'application aux transports internationaux et nationaux.

FTE est la plate-forme de coordination européenne des entreprises ferroviaires pour les trains transfrontaliers de marchandises et de voyageurs. Ses principales tâches sont l'harmonisation des plans de production et des demandes de sillons ainsi que l'harmonisation des procédures internationales et systèmes informatiques.
Ses projets les plus importants sont de réformer la procédure internationale de planification des horaires et les spécifications techniques d'interopérabilité pour les marchandises et les voyageurs (STI ATF et STI ATV). Optimiser les trains internationaux est un processus très intense et itératif. Les entreprises ferroviaires ne peuvent le faire seules : il faut que les gestionnaires d'infrastructure, mais aussi les clients, soutiennent leur travail.

L'Union internationale des sociétés de transport combiné rail-route (UIRR) est l'association du secteur pour le transport combiné en Europe. Elle représente les intérêts d'opérateurs de transports combinés rail-route européens (clients des EF) et de gestionnaires de terminaux de transbordement, qui réalisent au total plus de la moitié des transports combinés en Europe, y compris les relations port/arrière-pays, continentales et intercontinentales, en incluant l'autoroute roulante et les services de transport non accompagnés. Les activités de l'association sont centrées sur trois domaines d'intérêt : premièrement, la qualité du transport de fret ; deuxièmement, un cadre réglementaire juste et neutre vis-à-vis des modes de transport ; troisièmement, l'amélioration du transport intermodal. Dans ce contexte, l'UIRR promeut le transport combiné et contribue au développement des bonnes pratiques et à la normalisation. Elle administre également les composants essentiels des

systèmes numériques utiles dans les opérations quotidiennes, ce qui inclut l'émission des codes-propriétaires ILU pour les unités de chargement non-ISO.

La chaîne logistique multimodale comprend de nombreux acteurs, qui ne s'accordent pas toujours sur la nécessité de poursuivre l'harmonisation. Or, la simplification du cadre contractuel via cette harmonisation semble cruciale pour améliorer la compétitivité du rail.

LE DROIT DE L'OTIF SIMPLIFIE LE TRANSPORT FERROVIAIRE

Le but recherché est de simplifier et décomplexifier le transport ferroviaire. Pour améliorer le développement du rail, le secteur a certaines exigences et attentes.

La COTIF est un cadre éprouvé et de grande qualité pour les contrats de transport ferroviaire et l'élaboration de procédures communes. Ce cadre juridique moderne et tourné vers l'avenir devrait encore être développé et adapté aux nouveaux défis et impératifs.

Pilier du fret ferroviaire dans l'espace ferroviaire européen au sens large, la COTIF a fourni des règles vitales pour la conduite du trafic transfrontalier à une époque où le continent était divisé. Conséquence de l'extension de l'Union européenne à l'est aux anciens pays socialistes et de l'incorporation de l'OTIF dans le droit de l'UE, c'est maintenant à l'UE que revient principalement l'initiative législative en matière ferroviaire.

L'évolution politique dans presque toutes les régions voisines de l'UE, de l'Afrique du Nord à l'Ukraine et la Russie à l'est en passant par le Proche-Orient, a causé une détérioration des relations, et occasionnellement des conflits qui ont nui aux relations commerciales. Pour le fret ferroviaire, les conséquences ont été plutôt négatives.

Le transport ferroviaire intercontinental le long de la « route de la Soie » entre la Chine et l'Europe a constitué ici une exception. Les investissements conséquents tant en Chine qu'en Russie dans le domaine ferroviaire ont nourri des évolutions prometteuses du trafic de fret ferroviaire. Aujourd'hui, les principaux obstacles à une évolution rapide sont moins infrastructurels que politiques : hétérogénéité des réglementations douanières et ferroviaires, droit fondamental et différences dans les systèmes informatiques de facilitation.

Si la paix l'emportait sur un grand espace eurasiatique et nord-africain interconnecté et que le développement du commerce ne rencontrait plus d'obstacles, il faudrait un fret ferroviaire plus efficace et sans encombres. D'ici là, en tant que gardienne du droit ferroviaire, l'OTIF devrait en profiter pour intensifier ses activités de mise à jour du droit ferroviaire international.

Les règles ancrées dans la COTIF et ses appendices revêtent une importance déterminante pour la création d'un espace ferroviaire fonctionnel connectant l'Europe, l'Asie et l'Afrique du Nord. Dans certains cas, les règles doivent être mises à jour ou détaillées ; dans d'autres, elles doivent être légèrement élargies, pour inclure les terminaux pas exemple, afin de pouvoir être utilisées comme plan directeur pour l'élaboration de processus opérationnels et des systèmes informatiques sous-jacents, ainsi que comme architecture pour les flux de données devant accompagner le fret ferroviaire au XXIe siècle.

L'AVENIR DU TRANSPORT MULTIMODAL

L'année de la multimodalité déclarée en 2018 par la Commission européenne a montré que les transports intermodaux étaient le moteur de croissance des chemins de fer. Alors que le mode ferroviaire lui-même stagne et que l'interopérabilité n'a pas encore était entièrement mise en œuvre au sein de l'UE, le volume du trafic intermodal a doublé en moins de 18 ans.

Grâce au transport intermodal, le fret ferroviaire devient rapidement capable d'offrir des solutions compétitives pour la logistique et de bonnes conditions pour le transport de divers chargements, soit en palettes, soit autrement groupés en petites unités. Le commerce étant de plus en plus centré sur la livraison « juste à temps » de ces petites quantités, **la technologie intermodale largement utilisée en transport maritime s'impose également pour le fret ferroviaire**. Cette tendance, observée dans toute l'Union européenne, dépasse aussi ses frontières.

Tous ces éléments se répercutent directement sur la réglementation. **En conséquence le droit ferroviaire international en matière de fret doit être élargi aux caractéristiques du transport intermodal** pour inclure ses aspects particuliers sur les plans administratifs et techniques et concernant le transbordement, la sécurité et les responsabilités.

REPENSER L'ARTICULATION DES POLITIQUES ET RÉGLEMENTATIONS FERROVIAIRES NATIONALES, RÉGIONALES ET INTERNATIONALES

Le droit international va au-delà du transport international ; il harmonise et modernise également le droit national. La COTIF est devenue le fondement du droit ferroviaire européen ; aussi sa nouvelle version du XXIe siècle devrait venir appuyer l'exploitation des trains de fret au jour le jour en Europe, Asie et Afrique du Nord. L'OTIF devrait établir des règles et faciliter la reconnaissance de la Convention et de ses appendices comme fondement du droit ferroviaire dans tous les pays au sein de cet espace connecté par l'infrastructure ferroviaire.

Ralf-Charley Schultze

20 ans de la COTIF, quo vadis ?

La COTIF 1999[1] a été développée dans les années 90 du siècle dernier. Alors que l'on parlait de l'ouverture prochaine du marché, le marché ferroviaire en Europe a été libéralisé entre-temps et l'ouverture du marché est maintenant une réalité. À cette époque, la numérisation en était à ses débuts et aujourd'hui, elle est devenue primordiale, comme d'autres tendances d'ailleurs. La COTIF 1999 doit-elle être adaptée à ces développements ? Les chemins de fer doivent-ils moderniser les rails (juridiques) sur lesquels ils opèrent ?

LA COTIF FÊTE SES 20 ANS, FÉLICITATIONS !

Le droit international du transport ferroviaire de la COTIF 1999 a été élaboré dans les années 1990, en vue de la libéralisation du marché ferroviaire ; la COTIF 1999 est entrée en vigueur en 2006. Les règles se caractérisent par une qualité juridique élevée. Le droit a fait ses preuves dans la pratique. La libéralisation complète n'est intervenue que quelques années après l'entrée en vigueur de la COTIF 1999, soit en 2007 pour le transport des marchandises et en 2010 pour le transport international des voyageurs. Depuis lors, trois tendances majeures ont été identifiée : la numérisation, la concurrence accrue et les attentes de la clientèle en matière de solutions contractuelles « porte à porte ». La question qui se pose maintenant, 20 ans plus tard, est de savoir si la COTIF 1999 doit évoluer afin de répondre à ces tendances.

NUMÉRISATION

La COTIF 1999 avait la numérisation en point de mire ; les signes à l'horizon étaient reconnus. Ainsi, l'article 6, § 9, CIM[2] établit la base juridique de la lettre de voiture électronique. Elle requiert toutefois le principe de l'équivalence fonctionnelle de la lettre de voiture électronique avec la solution papier, en particulier pour des raisons de force probante.

QUESTIONS EN SUSPENS CONCERNANT LA NUMÉRISATION

Trois questions se posent essentiellement en relation avec la numérisation et la COTIF 1999 :

- *L'exigence de l'équivalence fonctionnelle est-elle toujours d'actualité dans le contexte des développements technologiques en matière de numérisation ?*

Dans le futur monde numérique, seuls des ensembles de données prédéfinis seront transmis électroniquement. Les systèmes informatiques seront interopérables et ne nécessiteront plus d'interfaces « imprimables ». Les ensembles de données refléteront non seulement le contenu de la lettre de voiture, mais également les flux d'informations à l'intention des autorités (y compris en ce qui concerne la douane, le RID) ou des gestionnaires d'infrastructure (par exemple, la STI ATF). Un « système de gouvernance » réglementera l'accès aux données. Il est pour le moins douteux que l'exigence de l'équivalence fonctionnelle soit toujours adéquate dans un tel environnement numérique.

- *Qu'en est-il de la force probante ?*

Avec le papier, l'affaire est claire : la lettre de voiture papier (original et copies conformes) est la preuve du contrat et est reconnue par les tribunaux (article 12, CIM). Dans le monde numérique, la situation est plus complexe. Une étude du CIT a montré que la reconnaissance des documents numériques est réglementée à l'échelle nationale et de manière très différente. Cela crée aujourd'hui une grande insécurité juridique et explique en partie pourquoi la numérisation de la lettre de voiture progresse lentement. La situation dans le domaine des transports de voyageurs est comparable. L'article 7, § 5, CIV[3] prévoit que le titre de transport peut être établi sous forme d'enregistrement électronique des données, qui peuvent être transformées en signes d'écriture lisibles. Les données doivent être équivalentes du point de vue fonctionnel, notamment en ce qui concerne la force probante – la question de savoir si cette exigence est encore réaliste à long terme dans un monde numérique semble discutable.

- *Qu'en est-il des réglementations douanières ?*

L'article 6, § 7, CIM contient un lien juridique entre la lettre de voiture et la législation douanière.

Même si la procédure simplifiée de transit douanier sur papier devrait demeurer possible encore quelques années, la question de la relation entre le droit du transport et le droit

1 Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), selon le Protocole de Vilnius.
2 Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM) – Appendice B à la COTIF.
3 Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (CIV) – Appendice A à la COTIF.

douanier dans un environnement numérique (nouveau code des douanes de l'UE) se pose. Le papier perdra inévitablement de son importance.

CONCURRENCE CROISSANTE

Un objectif important de la COTIF 1999 était la mise en œuvre de la concurrence. Dans les années 90 du siècle dernier, il s'agissait toutefois davantage d'un concept théorique que d'une réalité.

Aujourd'hui c'est différent. La libéralisation complète du marché des transports ferroviaires est intervenue en 2007 pour les marchandises et en 2010 pour les voyageurs en trafic international et 2020 pour le trafic national. La part des concurrents dans les transports de marchandises avoisine les 30 %, tandis qu'elle est inférieure à 20 % dans les transports de voyageurs[4]. La réglementation du marché de l'UE dans le secteur ferroviaire a entraîné une augmentation du nombre d'acteurs aux incitations financières divergentes (entreprises ferroviaires, gestionnaires d'infrastructure, exploitants d'installations de service, détenteurs de wagons, etc.). S'agissant de la conception du contrat, la COTIF applique le principe du « guichet unique », parfaitement compréhensible et justifié du point de vue du client. Le système ferroviaire complexe n'a de chance dans le contexte de la concurrence que s'il reste transparent pour les clients et facilement utilisable même en cas de problème. Les chemins doivent être clairs et simples pour le client. Les labyrinthes sont inappropriés.

Quels sont les rôles des acteurs dans ce système ? La porte du « guichet unique » précité, très souhaitable, se trouve sur le terrain des entreprises ferroviaires. Ces dernières sont les interlocuteurs privilégiés des voyageurs ou des expéditeurs de marchandises en cas de perturbations dans l'exécution du contrat de transport. Le partage des responsabilités et des indemnités entre les différents acteurs se déroule « en arrière-plan », dans le cadre de règles en matière de recours. En d'autres termes, la substance est réglementée en « arrière-plan », où tout se joue.

LES RÈGLES EN ARRIÈRE-PLAN

En cas de mort ou de blessure du voyageur, le transporteur est responsable en principe, quelle que soit l'infrastructure ferroviaire utilisée[5]. Conformément aux articles 8, 11 et 12 des CUI[6], le recours à l'encontre du gestionnaire d'infrastructure est limité aux indemnités versées sur la base des Règles uniformes CIV. Les indemnités de plus en plus importantes en cas de retard prévues par le règlement de l'UE sur les droits des voyageurs sont exclues des recours à l'encontre du gestionnaire d'infrastructure. Selon les médias, la somme de ces indemnités s'élèverait à plus de 50 millions d'euros par an pour la DB.

Certes les parties peuvent convenir de si, et dans quelle mesure, le gestionnaire est responsable des dommages causés au transporteur par un retard ou par une perturbation de l'exploitation (article 8, § 4, CUI). Mais regardons les choses en face : les gestionnaires d'infrastructure y ont-ils un intérêt ?

Les mêmes principes valent aussi pour les transports de marchandises, dans le cadre desquels le transporteur est responsable du dommage en cas de perte, d'avarie ou de dépassement du délai de livraison (article 23, § 1, CIM). Le transporteur répond aussi du dommage en cas de perte ou d'avarie du wagon ou de ses accessoires[7]. Un recours à l'encontre du gestionnaire d'infrastructure en cas de dommage causé au transporteur par un retard ou par une perturbation dans l'exploitation n'est possible ici aussi que si les parties en conviennent (article 8, § 4, CUI).

Le détenteur du wagon ne répond vis-à-vis du transporteur pour les dommages causés par le wagon que si le transporteur peut prouver une faute du détenteur (article 7, § 1, CUV). Dans la pratique, cette preuve peut difficilement être apportée.

MAUVAISES INCITATIONS ÉVIDENTES

Le bilan est clair : les inconvénients sont répartis unilatéralement aux dépens des entreprises ferroviaires. Pour les gestionnaires d'infrastructure, il n'y a en effet aucune raison économique, ni en trafic voyageurs, ni en trafic marchandises, de conclure des accords pour les cas de retards et les perturbations de l'exploitation. Le principe des accords (volontaires) est insuffisant, une réglementation obligatoire est nécessaire, étant entendu qu'elle doit éviter de mauvaises incitations dans le système.

4 Chiffres du cinquième rapport de la Commission au Parlement européen concernant le suivi du développement du marché des transports ferroviaires, publié en 2016.
5 Article 26 des CIV.
6 Règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI) – Appendice E à la COTIF.
7 Article 4, § 1, des Règles uniformes concernant les contrats d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire (CUV) – Appendice D à la COTIF.

Pour quelle raison le gestionnaire d'infrastructure devrait-il proposer des sillons de haute qualité aujourd'hui s'il n'a pas à supporter les conséquences financières des retards, même s'il en est à l'origine ? L'expérience montre que les gestionnaires d'infrastructure subventionnés par les pouvoirs publics et proches de l'État font valoir l'absence d'une base légale et refusent de consentir à une responsabilité plus lourde sur une base « volontaire » et contractuelle. Ceci est compréhensible, mais insatisfaisant.

Il en va de même pour le droit du wagon : pour quelle raison le détenteur du wagon devrait-il investir de manière innovante dans la sécurité alors qu'il n'a pratiquement pas à supporter les dommages causés par le wagon ? À noter que les détenteurs de wagons ont accepté dans le cadre des négociations relatives au CUU (Contrat uniforme d'utilisation des wagons), d'alléger partiellement le fardeau de la preuve qui incombe aux entreprises ferroviaires utilisatrices des wagons selon les RU CUV, au détriment des détenteurs.

Les chemins de fer ne peuvent être compétitifs par rapport à la route que s'il existe dans la réglementation des incitations économiques (telles que des règles de responsabilité) qui soutiennent une meilleure qualité de la « performance du système ferroviaire » vis-à-vis des clients.

POUVOIR AGIR PLUS VITE

L'intensification de la concurrence entraîne également un besoin ponctuel de modification des appendices à la COTIF. Par exemple, la question se pose de savoir si, compte tenu des changements intervenus dans le secteur de la logistique, la fonction de crédit documentaire devrait être accordée à la lettre de voiture. Afin de répondre à ces changements rapides de l'environnement du marché, il convient d'accélérer les mécanismes de modification de la réglementation. Les fondements ont été jetés lors de la dernière Assemblée générale en 2018.

SOLUTIONS PORTE À PORTE

Les chemins de fer ont la réputation parmi les clients d'être extrêmement compliqués. La complexité du droit et des contrats, ainsi que la qualité, expliquent en grande partie cette perception négative. En particulier, dans les transports de marchandises, l'expéditeur veut envoyer les marchandises de A à B et ne pas être confronté à l'existence de réglementations différentes, qui donnent lieu le cas échéant à des contrats de transport très complexes. Les plates-formes numériques facilitent la conclusion et l'exécution des contrats de transport intermodaux de A à B (par exemple, *blockchain, smart contracts*). Pour cette raison, les transporteurs sont de plus en plus obligés de supporter les risques juridiques et financiers de la chaîne de transport.

La question est donc de savoir si et comment la COTIF peut soutenir ce développement technique d'un point de vue juridique. Sur ce point également, **les auteurs de la COTIF 1999 ont poursuivi une approche multimodale au niveau de la réglementation** (article 1er, § 2 et 3, CIV et article 1er, § 3 et 4, CIM)**. Cette voie devrait être poursuivie**.

En raison de l'importance croissante de la COTIF au niveau national (par le biais du règlement de l'UE sur les droits des voyageurs, les Règles uniformes CIV sont devenues par exemple aussi du droit national), il est permis de regretter que l'occasion de modifier le champ d'application des Règles uniformes CIM, CIV et CUI ait été manquée lors de la dernière révision des Règles uniformes CUI, afin de simplifier l'architecture contractuelle à tout le moins pour les transports internationaux.

CONCLUSION

Du point de vue du CIT, la COTIF et ses appendices constituent un cadre juridique de haute qualité et apprécié pour l'exécution des transports ferroviaires internationaux. Les dispositions ont très bien fait leurs preuves dans la pratique. La COTIF a été conçue dans les années 90 du siècle dernier de manière moderne et anticipative. Il est important de poursuivre cette approche prospective des « pères fondateurs », notamment en ce qui concerne la numérisation, la concurrence croissante et les transports multimodaux de porte à porte ! **L'objectif primordial doit être de rendre le système complexe des chemins de fer plus compétitif par rapport aux autres modes et systèmes de transport, grâce à l'innovation, à la sécurité juridique, à la qualité optimale et à l'orientation clients.**

Cesare Brand

La vision de RNE pour l'harmonisation du cadre contractuel

À PROPOS DE RailNetEurope

RailNetEurope (RNE) a été créé en 2004 à l'initiative de plusieurs gestionnaires d'infrastructure ferroviaire (GI) et organismes de répartition européens dans le but d'aider les membres à relever les défis posés par l'évolution rapide du secteur ferroviaire en Europe et de promouvoir le trafic ferroviaire. Cela comprend la mise au point de procédures d'entreprise internationales harmonisées ainsi que d'outils informatiques, modèles, guides et lignes directrices.

Aujourd'hui, RNE compte 35 membres à part entière de 25 pays différents et 10 membres associés (les corridors de fret ferroviaire). Au total, leurs réseaux ferrés représentent plus de 230 000 kilomètres de lignes ferroviaires. Pour plus d'informations sur RNE, rendez-vous sur le site rne.eu.

INTRODUCTION

L'harmonisation des relations contractuelles entre les gestionnaires d'infrastructure et leurs clients[1] aux fins de la facilitation du transport ferroviaire international est un objectif de longue date du secteur ferroviaire, et en particulier des entreprises ferroviaires et candidats. Pour que le rail demeure compétitif par rapport aux autres modes de transport, il est absolument capital de décomplexifier l'exploitation des services de transport ferroviaire internationaux ; à ce titre, la fragmentation du cadre contractuel doit être combattue.

RNE a lancé un projet visant à surmonter cette fragmentation via l'analyse des documents existants, l'identification des contenus manquants et des doublons et la mise à disposition de structures et textes harmonisés. Aussi, le présent article expose-t-il comment RNE entend aborder le défi de l'harmonisation.

LE DROIT INTERNATIONAL ET DE L'UE, FONDEMENT DES TRAVAUX

Tenter de s'attaquer à la fragmentation actuelle des relations contractuelles entre les gestionnaires d'infrastructure et leurs clients nécessite de tenir compte du cadre juridique existant et en particulier des documents et actes suivants :

LE DROIT INTERNATIONAL

- **Les Règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (RU CUI), appendice E à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF)**

Les RU CUI forment un ensemble de règles contraignantes pour les opérations de transport ferroviaire international, plus particulièrement concernant les questions de responsabilité. Elles reposent sur le principe fondamental de laisser aux parties au contrat un maximum de libertés dans la conception de leurs relations contractuelles, la responsabilité devant toutefois être réglée de manière uniforme et contraignante[2].

L'application des RU CUI est obligatoire (uniquement) lorsque le contrat d'utilisation a pour fin des transports internationaux ferroviaires au sens des Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (« RU CIV », appendice A à la COTIF) et des Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (« RU CIM », appendice B à la COTIF). Les contrats régis par les RU CUI peuvent être des contrats de droit civil ou de droit public.
Leur champ d'application coïncidant partiellement avec celui de la législation correspondante de l'UE, les RU CUI comportent des dispositions spéciales clarifiant la hiérarchie entre RU CUI et droit de l'UE sur des questions particulières régies par les RU CUI[3].

LE DROIT DE L'UE

- **La directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen**

L'objectif-clé de la directive 2012/34/UE[4] est de permettre un accès non discriminatoire au réseau ferré de l'UE pour toutes les entreprises ferroviaires. À cet effet, la directive inclut un ensemble de procédures et d'exigences pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire dans les États membres de l'UE, p. ex. concernant les licences des entreprises ferroviaires, la répartition des capacités de l'infrastructure, le calcul des redevances d'utilisation de l'infrastructure, l'interdiction de transférer les sillons attribués, l'obligation des gestionnaires d'infrastructure de publier les conditions d'accès à leur réseau sous la forme d'un document de référence du réseau, etc.

La directive 2012/34/UE s'applique à l'utilisation d'infrastructures ferroviaires pour les services ferroviaires nationaux et internationaux. Ses dispositions doivent être transposées et mise en œuvre par tous les États membres de l'UE ; certaines dispositions n'établissant que des principes ou objectifs, les États membres ont le droit de définir des règles nationales détaillées pour respecter ces principes (p. ex. cadres nationaux pour l'attribution des capacités).

Les relations contractuelles entre les gestionnaires d'infrastructure et leurs clients font l'objet des articles 28 et 44 de la directive, selon lesquels les entreprises ferroviaires et gestionnaires d'infrastructure doivent conclure « les accords de droit public ou privé requis » concernant l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Les conditions régissant ces accords doivent être non discriminatoires et transparentes, conformément à la directive. De plus, la directive habilite les candidats qui ne sont pas des EF à conclure des accords avec les gestionnaires d'infrastructure pour maintenir une réserve de capacités qui pourront être utilisées par une entreprise ferroviaire désignée ultérieurement par un candidat autre qu'une EF.

Bien que la directive 2012/34/UE ne contienne pas d'autres dispositions détaillant la teneur des relations contractuelles entre les gestionnaires d'infrastructure et leurs clients, le large ensemble de règles contraignantes sur l'accès à l'infrastructure et son utilisation établies en son sein entraîne dans la pratique une limitation considérable de la liberté contractuelle des parties.

- **La directive (UE) 2016/798 relative à la sécurité ferroviaire**

La directive (UE) 2016/798[5] établit les principes guidant la délivrance, le renouvellement, la modification, la restriction et le retrait des certificats et des agréments de sécurité. Le certificat de sécurité est une condition préalable à l'exploitation de services de transport ferroviaire, ce qui ressort également des RU CUI, de la directive 2012/34/UE et des contrats entre les gestionnaires d'infrastructure et leurs clients.

VUE D'ENSEMBLE DU CADRE CONTRACTUEL POUR LES TRANSPORTS INTERNATIONAUX FERROVIAIRES

La conception des relations contractuelles pour l'exploitation des transports internationaux ferroviaires est actuellement caractérisée par une multitude d'approches différentes. Toutefois, il s'avère que les trois « composantes » suivantes sont couramment constitutives des relations contractuelles entre les gestionnaires d'infrastructure et leurs clients :

LE CONTRAT D'UTILISATION DE L'INFRASTRUCTURE

Premièrement, comme prévu à l'article 28 de la directive 2012/34/UE et à l'article 5 des RU CUI, les gestionnaires d'infrastructure concluent en général un contrat d'utilisation de l'infrastructure avec l'entreprise ferroviaire exploitant le service de transport ferroviaire. De plus, des contrats de réservation de capacités sont conclus par un certain nombre de gestionnaires d'infrastructure avec des candidats qui ne sont pas des EF (p. ex. chargeurs, transitaires, autorités publiques). Le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire conviennent des termes du contrat. Dans les États membres de l'UE, le principe de non-discrimination entériné dans la directive 2012/34/UE doit toujours être respecté.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de norme concertée pour les contrats d'utilisation de l'infrastructure pour les opérations de transport ferroviaire international. La plupart des gestionnaires d'infrastructure ont établi leur propre contrat type d'utilisation de l'infrastructure ; dans de nombreux cas, un modèle de contrat est inclus dans le document de référence du réseau du gestionnaire d'infrastructure. L'étendue et le niveau de détail des dispositions incluses dans ces contrats sont très variables.

Cela étant, les gestionnaires d'infrastructure du corridor de fret ferroviaire Scandinavie-Méditerranée (« ScanMed RFC »)[6] s'apprêtent à lancer un essai proposant un contrat type d'utilisation de

1 Le terme « clients » désigne dans le présent article les « entreprises ferroviaires » (EF) et les « candidats » (non EF), tels que définis aux points 1 et 19 de l'article 3 de la directive 2012/34/UE. Par conséquent, il inclut les candidats autres que des EF, comme les chargeurs, les transitaires, les autorités compétentes, etc.
2 Voir page 3 du rapport explicatif consolidé sur les RU CUI adopté par l'Assemblée générale de l'OTIF (AG 12/13 Add. 8 du 30.9.2015).
3 Voir article 5 *bis* des RU CUI.
4 JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

5 JO L 138 du 26.5.2016, p. 102.
6 Les corridors de fret ferroviaire sont établis conformément aux dispositions du règlement (UE) 913/2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif (JO L 276 du 20.10.2010, p. 22) et régis par elles.

l'infrastructure aux entreprises ferroviaires actives dans le corridor. RNE a par ailleurs élaboré un modèle pour un tel contrat en 2004[7] et discute actuellement avec le CIT de la possibilité d'en préparer une nouvelle version.

LES CONDITIONS GÉNÉRALES D'UTILISATION DE L'INFRASTRUCTURE

Deuxièmement, la plupart des gestionnaires d'infrastructure ont défini des conditions générales d'utilisation de l'infrastructure, qui font partie de la relation contractuelle avec leurs clients.

Les RU CUI proposent un cadre pour l'élaboration de conditions générales d'utilisation de l'infrastructure (« CG-I »). Alors que les CG-I sont en principe définies unilatéralement par les gestionnaires d'infrastructure, le CIT et RNE ont élaboré, avec le concours de la CER et de l'EIM, les Conditions générales européennes relatives à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (« E-CG-I »)[8]. Les gestionnaires d'infrastructure sont libres de décider d'appliquer les E-CG-I ou des CG-I nationales. Jusqu'ici, seul un nombre limité de gestionnaires d'infrastructure appliquent/proposent les E-CG-I. L'étendue des CG-I nationales peut varier même si celles-ci s'inspirent dans un certain nombre de cas des E-CG-I.

Différentes approches sont aujourd'hui suivies pour intégrer les CG-I dans le cadre contractuel. Certains gestionnaires d'infrastructure incluent les CG-I dans le contrat d'utilisation de l'infrastructure, d'autres les incluent dans leur document de référence du réseau, d'autres encore les incluent en partie dans le contrat d'utilisation et en partie dans le document de référence. Enfin, certains GI incluent également les CG-I dans des documents séparés annexés au contrat d'utilisation ou intégrés dans les relations contractuelles via des références dans le contrat.

LES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE DU RÉSEAU ET LES DOCUMENTS D'INFORMATION SUR LES CORRIDORS (POUR LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE ET LES PAYS AYANT REPRIS L'ACQUIS FERROVIAIRE DE L'UE)

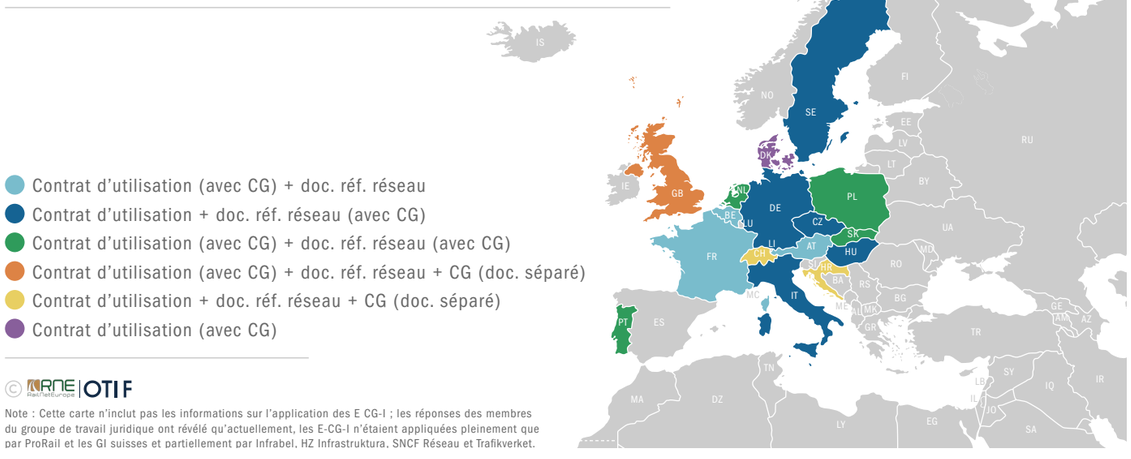
Troisièmement, de nombreux gestionnaires d'infrastructure renvoient dans leur contrat d'utilisation de l'infrastructure ou dans leurs conditions générales au document de référence du réseau et (ou) au document d'information de corridor.

En application de l'article 27 de la directive 2012/34/UE, tout gestionnaire d'infrastructure de l'UE est tenu de publier un document de référence du réseau exposant les caractéristiques de l'infrastructure mise à la disposition des entreprises ferroviaires. Ce document doit également contenir les conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire concernée et aux installations de service reliées au réseau du gestionnaire de l'infrastructure ainsi

Décembre 2019

LE STATU QUO : DIFFÉRENTS MODÈLES

(selon les résultats d'un sondage auprès des membres du groupe de travail juridique de RNE)



© RNE | OTIF

Note : Cette carte n'inclut pas les informations sur l'application des E CG-I ; les réponses des membres du groupe de travail juridique ont révélé qu'actuellement, les E-CG-I n'étaient appliquées pleinement que par ProRail et les GI suisses et partiellement par Infrabel, HZ Infrastruktura, SNCF Réseau et Trafikverket.

7 Le modèle de contrat type d'utilisation est disponible sur http://www.rne.eu/wp-content/uploads/RNE-Standard-Contract-of-Use-Version-2004.pdf.
8 Les E-CG-I sont disponibles sur http://rne.eu/legal-matters/egtc-l/.

que les conditions pour la fourniture de services ferroviaires dans ces installations.

Le document de référence du réseau est établi par les gestionnaires d'infrastructure et fait l'objet d'une consultation avec les clients. À l'heure actuelle, les gestionnaires d'infrastructure ne s'entendent pas sur le caractère juridiquement contraignant ou non du document de référence du réseau. Un certain nombre de gestionnaires d'infrastructure considèrent le document de référence du réseau comme des conditions générales d'accès à leur infrastructure, d'autres l'utilisent comme un complément au contrat, tandis que certains y font seulement référence comme document d'information.

En plus du document de référence du réseau, le règlement (UE) n° 913/2010 impose aux gestionnaires d'infrastructure d'établir un document contenant les informations relatives aux corridors de fret conformément aux dispositions du règlement. Ce document doit contenir toutes les informations figurant dans les documents de référence des réseaux nationaux qui concernent le corridor de fret ainsi que des informations complémentaires sur les procédures propres au corridor (p. ex. répartition des capacités offertes par le corridor).

Un large éventail de solutions sont actuellement appliquées, des approches variées ayant été choisies pour combiner les différentes « composantes »[9]:

Les discussions au sein du groupe de travail juridique de RNE ont montré que non seulement une grande variété de modèles structurels différents étaient appliqués, mais qu'il n'y avait pas non plus de consensus sur ce que doivent normalement contenir le « contrat d'utilisation » et les « conditions générales ». Des éléments inclus dans les conditions générales dans un pays n'en font pas nécessairement partie dans un autre (p. ex. certaines règles perçues comme éléments génériques du document de référence du réseau dans un pays peuvent faire partie des CG-I dans un autre). Il en va de même pour la teneur du contrat d'utilisation. Par conséquent, en plus de la gamme déjà large de modèles, des pays appliquant le même modèle n'ont pas forcément la même interprétation de ce qui doit être inclus dans les différentes « composantes ».

Compte tenu des différentes approches choisies pour la conception des relations contractuelles et des étroites corrélations entre les documents constitutifs du cadre contractuel entre les gestionnaires d'infrastructure et leurs clients, il apparaît que les trois « composantes » présentées plus haut doivent être considérées comme un tout dans la perspective de lutter contre la fragmentation des relations contractuelles dans les transports ferroviaires internationaux.

AVANTAGES ATTENDUS ET POSSIBLES DÉFIS DE L'HARMONISATION

Un cadre contractuel harmonisé pour l'utilisation de l'infrastructure en Europe pourrait sans aucun doute grandement faciliter l'exploitation des services de transport ferroviaire internationaux. Il contribuerait à l'établissement d'un espace ferroviaire européen véritablement unique et pourrait aider à encourager le développement des services internationaux de fret et de voyageurs. L'on peut également supposer qu'un cadre contractuel harmonisé permettrait aux gestionnaires d'infrastructure et à leurs clients de réaliser des économies.

Dans le même temps, il importe de prendre les défis potentiels suivants en considération dans l'approche de cet exercice d'harmonisation :

- Les cadres juridiques nationaux et les décisions des organismes de réglementation peuvent constituer des obstacles à l'harmonisation. Il ressort d'un sondage mené auprès des membres de RNE que dans certains pays, le droit national définit une teneur obligatoire du contrat d'utilisation de l'infrastructure et les organismes de réglementation ont émis des décisions contraignantes sur la structure et la teneur de ces contrats. Ces contraintes doivent être prises en compte dans la définition et l'évaluation des solutions possibles pour l'harmonisation[10].
- Les acteurs-clés ont des positions variées sur la nécessité de poursuivre l'harmonisation dans ce

9 Les informations présentées dans le graphique proviennent des réponses à un sondage mené auprès des membres de RNE. RNE ne peut garantir l'exactitude des informations fournies par ses membres.
10 Bien qu'il soit très difficile de dresser un tableau complet de ces contraintes, il est ressorti d'un sondage auquel 16 membres de RNE ont répondu que des spécificités existent dans les lois nationales. Toutefois, dans la plupart des cas, il apparaît que ces contraintes pourraient être surmontées en laissant par exemple une certaine flexibilité dans les documents harmonisés et en impliquant possiblement des organismes de réglementation dans l'exercice d'harmonisation.

domaine. Des acteurs comme l'OTIF, l'UIC et les entreprises ferroviaires exploitant des services de transport internationaux recherchent l'harmonisation, tandis que certains gestionnaires d'infrastructure et clients préféreraient maintenir les modèles actuels mis au point au fil des ans (parfois conjointement avec les organismes de réglementation nationaux). Les États membres, en tant que propriétaires de la plupart des gestionnaires d'infrastructure (principaux) et en tant que législateurs nationaux, doivent mettre en œuvre le droit international et de l'UE contraignant, mais souhaitent souvent garder une certaine latitude pour des particularités nationales.

- Différentes organisations sont disposées à travailler à l'harmonisation du cadre contractuel pour les transports internationaux ferroviaires (p. ex. OTIF[11], CIT[12], RNE, UIC, UNIDROIT, groupement Rail Freight Forward[13]). **L'alignement, plutôt que la compétition, entre les travaux entrepris aux différents niveaux semble crucial pour la réussite des différentes initiatives.**

- Le droit existant de l'UE permet différentes structures organisationnelles pour les gestionnaires d'infrastructure (droit public/droit privé) et différents modes de mise en œuvre de certaines procédures pertinentes pour la conception du cadre contractuel et permet également que des dispositions juridiques nationales ou des décisions des organismes de réglementation limitent la liberté contractuelle du gestionnaire d'infrastructure. Tout cela a ou peut avoir des répercussions sur la capacité des gestionnaires d'infrastructure à suivre une approche harmonisée pour la conception des relations contractuelles avec leurs clients.

- Un premier prototype de contrat unique a été mis au point par des gestionnaires d'infrastructure de Suède, du Danemark et d'Allemagne pour la liaison entre Älmhult en Suède et Duisbourg en Allemagne pour les trains d'IKEA Rail au début des années 2000. Il a toutefois été abandonné en raison de sa faible valeur ajoutée. En effet, malgré la signature d'un contrat unique, les CG-I nationales et les documents de référence du réseau de chaque gestionnaire d'infrastructure restaient applicables. De plus, le contrat unique ne couvrait que le service ferroviaire international : pour toute opération de transport ferroviaire national complémentaire, l'entreprise ferroviaire devait signer des contrats nationaux supplémentaires avec tous les gestionnaires d'infrastructure concernés.

  Le contrat type d'utilisation de l'infrastructure mis au point par RNE en 2004 (sur la base du contrat établi pour IKEA Rail) a rarement été utilisé. Le lancement de l'essai actuel de contrat type d'utilisation pour le corridor Scandinavie-Méditerranée a été retardé en raison d'obstacles inattendus du côté des ministères (en lien avec la structure de gouvernance de l'un des gestionnaires d'infrastructure impliqué). Le contrat type sera proposé par le guichet unique du corridor aux entreprises ferroviaires commandant des PaP et des sillons entrants et sortants offerts par le corridor. Il faut noter que les documents de référence des réseaux nationaux et CG-I restent applicables au côté du contrat type.

LA VISION DE RNE POUR RELEVER LE DÉFI DE L'HARMONISATION

À la lumière d'une première analyse des avantages, risques et contraintes potentiels, RNE estime que la fragmentation actuelle des relations contractuelles pour le transport international ferroviaire devrait être abordée de la manière suivante :

UNE APPROCHE PAR ÉTAPES

Au vu de la diversité des approches pour combiner les différents éléments du cadre contractuel, une approche progressive semble être la voie la plus prometteuse pour l'harmonisation du cadre contractuel :

1. Dans un premier temps, il est nécessaire d'établir une interprétation commune de l'étendue et de la teneur de chaque élément constitutif du cadre contractuel (contrat d'utilisation de l'infrastructure, CG-I et document de référence du réseau) en tenant compte des dispositions pertinentes du droit international (RU CUI pour les contrats d'utilisation et CG-I) et du droit de l'UE (en particulier la directive 2012/34/UE pour le document de référence du réseau).

2. Cette interprétation commune pourra dans un deuxième temps se traduire par des structures communes pour les contrats d'utilisation, conditions générales et documents de référence des réseaux. Il est apparu à RNE que les structures communes, comme celles du document de référence du réseau ou du document d'information de corridor, peuvent grandement faciliter l'orientation des clients. La structure commune du document de référence du réseau et les E-CG-I pourront être très utiles pour ces travaux.

3. Dans un troisième temps, les avantages et défis potentiels de la mise en œuvre d'un modèle commun pour l'assemblage des différents éléments (c.-à-d. la mise en œuvre de l'un des types figurant sur le graphique ci-dessus) devraient être évalués. Il faudra également dans ce cadre examiner les avantages potentiels à combiner certains des éléments constitutifs (p. ex. faire fusionner les CG-I et le document de référence du réseau ou le contrat d'utilisation). À la lumière des résultats de cette évaluation, le secteur pourra décider de poursuivre ou non cet objectif.

4. La quatrième étape sera d'évaluer la faisabilité et la pertinence de l'élaboration d'un texte commun pour les contrats d'utilisation et conditions générales, en tenant compte des différences dans les cadres juridiques nationaux et des pratiques actuelles. À cette occasion, il faudra également discuter de l'intérêt (potentiel) des législations internationales et de l'UE en la matière.

LE SECTEUR COMME FORCE MOTRICE

Les experts chargés de concevoir et conclure les contrats au sein des organismes concernés (gestionnaires d'infrastructure et entreprises ferroviaires/candidats) semblent les mieux placés pour identifier les solutions pouvant adéquatement répondre aux problèmes actuels et être mises en œuvre avec succès. Même si l'on ne peut pas exclure que le secteur rencontre des obstacles qu'il ne pourra surmonter sans l'aide des législateurs, le processus d'harmonisation devrait néanmoins être lancé et mené par le secteur. RNE attend pour 2020 les premiers résultats de son projet visant à harmoniser le cadre contractuel des transports internationaux ferroviaires, par exemple une proposition de structure commune pour les trois composantes du cadre contractuel (contrat d'utilisation de l'infrastructure, CG-I et document de référence du réseau).

Parallèlement, RNE coopère avec le CIT sur le sujet et suit de près l'essai prévu pour un contrat type d'utilisation dans le corridor de fret ferroviaire Scandinavie-Méditerranée.

CONCLUSIONS

Comme le montre cet article, le cadre contractuel actuel pour le transport international ferroviaire se caractérise par une grande variété de solutions différentes, ce qui constitue un défi majeur pour le transport ferroviaire international. RNE a entrepris d'analyser le statu quo et d'identifier les possibles solutions pour venir à bout de cette fragmentation, en tenant compte du cadre juridique existant et des initiatives en cours à cet égard.

RNE estime qu'une approche par étapes portée par le secteur et visant les relations contractuelles au sens large, c'est-à-dire non seulement le contrat d'utilisation en tant que tel, mais aussi les conditions générales et documents de référence des réseaux, est nécessaire pour relever le défi de l'harmonisation.

RNE est disposé a joué un rôle actif et de premier plan dans le processus d'harmonisation du cadre contractuel pour les transports ferroviaires internationaux et à aller au bout de sa vision en étroite coopération avec d'autres organisations européennes et internationales, dont le Groupe de travail d'experts juridiques de l'OTIF.

Elisabeth Hochhold
Peter Rónai

11 Voir document SG-18046-AG 13/17 du 25.5.2018 concernant le Groupe de travail d'experts juridiques de l'OTIF, qui suggère que le Groupe de travail devrait aider le secteur à établir un cadre juridique uniforme pour l'utilisation des sillons internationaux sur le modèle du CCU.
12 Voir CIT Info nº 2/2019, p. 9 ; https://www.cit-rail.org/media/files/public/cit-info/2018/cit-info_2018-4/cit_info_2_2019_fr.pdf
13 Voir le livre blanc du groupement Rail Freight Forward *« 30 by 2030 – Rail Freight strategy to boost modal shift »*, https://www.railfreightforward.eu/sites/default/files/downloadcenter/whitepaperldupdated.pdf, p. 21.

CONCLUSION

Clio LIÉGEOIS
Présidente de la Commission ad hoc sur la coopération et de la Commission de révision de l'OTIF

Christophe LE BORGNE
Président de la Commission d'experts techniques de l'OTIF

CAROLINE BAILLEUX
Présidente de la Commission d'experts du RID de l'OTIF

Pour un changement de paradigme dans le secteur ferroviaire : résolument international et féminin

C'est un grand honneur et un plaisir pour moi d'avoir été invitée par le Secrétariat de l'OTIF à présenter des conclusions au terme du colloque de Vilnius en ma qualité de présidente de la Commission de révision et de la Commission ad hoc pour la coopération. Le but de mon intervention à ce sujet était de dégager les enseignements des tables rondes qui ont été organisées durant le colloque, afin d'en tirer des propositions pour le programme de travail desdites instances, afin que les débats qui ont eu lieu au fil de la journée puissent nourrir le travail futur de l'OTIF.

Mon intervention a commencé dès lors par des remerciements pour la chaleureuse invitation du Secrétariat, et par l'expression de ma satisfaction de participer, avec mes homologues présidant la Commission d'experts du RID et la Commission d'experts techniques et le Secrétaire général de l'OTIF, au seul panel de ce colloque disposant d'une parité genrée. J'ai en effet déploré que, lors cette passionnante journée, et malgré la présence de nombreuses participantes, les membres des panels ayant pris la parole aient été exclusivement masculins. Dans le cadre de l'initiative de la DG Mobilité et transports « Women in Transport », j'ai dès lors invité mes auditeurs et auditrices à **réfléchir à l'opportunité d'encourager davantage la participation active de femmes dans ce genre d'évènements, afin de renforcer la diversité du secteur ferroviaire et de contribuer à enrichir les débats**.

Le colloque de Vilnius nous a permis d'être informés à la fois des développements passés du droit ferroviaire international, avec un retour sur l'historique du Protocole de Vilnius et le changement radical qu'il a représenté, du présent en étant informés des développements récents de ce droit et notamment les évolutions représentées par la prochaine entrée en vigueur du Protocole de Luxembourg, mais il nous a aussi permis de nous projeter dans l'avenir, en apportant des idées susceptibles de constituer la base du travail futur de l'OTIF. C'est dans ce cadre que mon rôle de présidente de la Commission de révision et de la Commission ad hoc pour la coopération m'a menée à intervenir afin de rechercher les conclusions à tirer pour le programme de travail de ces deux instances.

Dans ce cadre, j'ai voulu souligner le fait que le travail réalisé par l'OTIF vise avant tout à servir les besoins du secteur ferroviaire, qui est le premier utilisateur et bénéficiaire des dispositions de la COTIF et de ses appendices, qui visent à organiser le cadre juridique applicable au transport international par chemin de fer. Il est dès lors important que les sujets et les études qui sont réalisés par les organes de l'OTIF soient en adéquation avec les thèmes qui représentent une plus-value susceptible d'encourager le transport international par rail. Or selon moi, **le secteur ferroviaire est encore très organisé autour de ses composantes nationales, et dès lors les positions qui sont prises se concentrent sur ces aspects, mais dépassent rarement des considérations nationales.** J'ai donc enjoint les représentants du secteur présents lors du colloque à **penser d'avantage aux besoins internationaux**, et à participer activement à la détermination des priorités des instances que j'ai l'honneur de présider. À cette fin, j'ai indiqué mon souhait de pouvoir prochainement ouvrir ces instances à la participation des représentants du secteur, et de leur permettre ainsi de prendre la parole afin d'orienter les décisions prises par un éclairage basé sur la pratique.

Clio Liégeois

La numérisation : futur défi pour des transports internationaux ferroviaires attractifs

Vingt ans déjà se sont écoulés depuis le Protocole de Vilnius et la ratification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF 1999). En octobre dernier, l'OTIF a organisé dans la capitale lituanienne un colloque réunissant des représentants des chemins de fer et des institutions européennes. L'objectif de ce colloque était de faire le point sur la situation du transport ferroviaire, de rappeler les réalisations dans ce domaine ainsi que de discuter des nouveaux défis à relever.

Selon les dernières statistiques d'Eurostat, la part du transport de marchandises par rail dans l'UE n'a pas progressé depuis des années par rapport aux autres modes de transport terrestres (route et voie fluviale). Elle se situait à 17,3 % en 2017, soit environ 4 fois moins que la route. Dans le contexte actuel de lutte contre le réchauffement climatique, comment expliquer cette stagnation alors que le train reste le mode de transport le plus écologique ? En effet, le rail en mode de traction électrique rejette jusqu'à 27 fois moins de CO_2 que la route. D'après l'application « écocomparateur » des chemins de fer fédéraux suisses (CFF), un trajet Zurich-Genève en train permet d'économiser jusqu'à 50 kg de gaz CO_2 par rapport à la voiture. Par ailleurs, le contact roue/rail en acier et en particulier la faible résistance au roulement offrent une plus grande capacité de transport pour une moindre consommation d'énergie. De manière générale, le rail consomme jusqu'à 6 fois moins d'énergie que la route. Un seul train de marchandises peut retirer une cinquantaine de camions de la circulation !

En dépit de tous ces avantages, force est de constater que le transport ferroviaire international manque d'attractivité. Les causes sont bien connues : des barrières techniques, administratives et juridiques qui rendent ce mode de transport plus contraignant et donc moins compétitif. Les intervenants du colloque ne manquent pas de souligner les problèmes qu'ils rencontrent dans le transport ferroviaire international. Le Conseil européen de l'industrie chimique (CEFIC) déplore par exemple le peu de coordination des acteurs du transport ferroviaire dans la chaîne logistique. L'Union internationale des détenteurs de wagons (UIP) cite des cas où il coûte plus cher de passer la frontière en train qu'en camion.

Depuis sa création en 1893, l'OTIF joue un rôle prépondérant dans l'harmonisation de la réglementation du transport ferroviaire international. **La COTIF 1999, véritable boîte à outils à disposition des États parties, couvre aujourd'hui trois domaines d'activité** : le droit des transports ferroviaires de marchandises et de voyageurs, la réglementation du transport des marchandises dangereuses (RID) et l'interopérabilité. La COTIF a su s'adapter aux besoins du secteur et propose aujourd'hui trois niveaux d'intégration du transport ferroviaire, ceci grâce aux contrats de transport international ferroviaire de marchandises et de voyageurs, à l'échange de véhicules ferroviaires à la frontière et enfin à l'interopérabilité. Introduit en 2011 à la suite de l'adhésion de l'Union européenne à la COTIF, le domaine de l'interopérabilité correspond au degré d'intégration le plus élevé du transport ferroviaire international et rend possible la libre circulation des trains sans arrêt à la frontière.

Aujourd'hui, les appendices F (APTU) et G (ATMF) de la COTIF sont dédiés à l'interopérabilité et contiennent au total une quinzaine de documents concernant entre autres les prescriptions techniques uniformes (PTU) sur le matériel roulant ainsi que la spécification du registre national des véhicules et les règles sur les entités chargées de l'entretien. Un nouvel appendice H (RU EST) lié à l'exploitation sûre des trains en trafic international a été voté lors de la dernière assemblée générale de l'OTIF. En outre, le groupe de travail des experts techniques (WG TECH) prépare une nouvelle PTU relative à l'infrastructure.

Au niveau de la législation européenne, un changement majeur est intervenu l'an dernier avec l'introduction du quatrième paquet ferroviaire (pilier technique). Depuis le 16 juin 2019, l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer est devenue l'autorité centrale compétente pour délivrer les certificats de sécurité uniques, les autorisations de mise sur le marché des véhicules ainsi que les approbations techniques de l'ERTMS sol au sein de l'UE. Le quatrième paquet ferroviaire s'applique déjà dans huit pays membres de l'UE dont la France et l'Italie. Les autres États membres prévoient une transposition de la nouvelle législation dans leur droit national le 16 juin 2020 au plus tard. Après cent jours d'activité, l'Agence avait déjà reçu de nombreuses demandes via le guichet unique informatisé : 172 demandes d'autorisation pour les véhicules, 8 autres concernant des certificats de sécurité et 3 demandes d'approbation pour des projets d'ERTMS sol. La nouvelle compétence de l'Agence doit permettre à terme de simplifier

et d'accélérer les demandes d'autorisation et de garantir le déploiement harmonisé du système ERTMS sol dans toute l'UE.

La technologie et l'innovation ont toujours joué un rôle prépondérant pour répondre aux problèmes d'interopérabilité du système ferroviaire. Dans le domaine des semi-conducteurs de puissance par exemple, les performances accrues des IGBT ont permis l'avènement des locomotives multi-systèmes qui circulent aujourd'hui du nord au sud de l'Europe en s'adaptant aux quatre tensions principales d'alimentation du réseau ferroviaire européen. Autre exemple, le système européen de contrôle des trains ETCS se déploie dans l'UE et au-delà (notamment en Chine) et remplace progressivement les systèmes nationaux dits de classe B. L'ETCS unifie le système de contrôle de la marche des trains et harmonise, avec le niveau 2, la signalisation ferroviaire à l'échelle européenne. Dans le domaine des télécommunications, le nouveau standard FRMCS *(future railway mobile communication system)* va succéder au système GSM-R et fournir des performances nettement plus importantes en termes de volumes et vitesses de transmission de données grâce à la technologie 5G. Associée à l'intelligence artificielle, la technologie 5G va ouvrir la voie, selon l'UIC, à la numérisation des chemins de fer (internet des objets) et permettre notamment l'interconnexion avec les autres modes de transport. Plébiscitée par le secteur, la numérisation devient un enjeu majeur pour faire du système ferroviaire un système homogène. Elle ouvre entre autres de nouvelles perspectives pour simplifier et connecter les processus, obtenir des informations en temps réel et faciliter la prise de décision. **La numérisation doit rendre le chemin de fer plus agile et compétitif**.

En conclusion, la transformation du secteur ferroviaire va se poursuivre et s'accélérer dans les prochaines années, spécialement avec la révolution numérique. Il faudra des investissements plus importants pour soutenir par exemple le « pacte vert » de l'UE. L'objectif « 30 by 2030 » de la branche ferroviaire européenne prévoit de doubler la part modale du transport ferroviaire de marchandises dans les dix prochaines années ! Comme dans les secteurs aérien et maritime, l'anglais va certainement s'imposer comme la langue commune dans le transport ferroviaire international. Au sein de l'UE, le rôle centralisateur de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer est appelé à se renforcer dans les domaines de l'interopérabilité et de la sécurité. L'ensemble de ces changements nécessitera le concours de l'OTIF et la collaboration de l'UE pour adapter la réglementation du transport international ferroviaire. L'OTIF doit se préparer au défi de la numérisation car elle devra probablement intégrer la nouvelle donne dans son champ d'action.

Christophe Le Borgne

Le Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID) : un exemple d'interopérabilité intermodale et géographique

À plusieurs reprises lors du colloque, le RID a été cité comme un exemple de règlement assurant à la fois la sécurité et l'interopérabilité du transport ferroviaire de marchandises dangereuses.

C'est pourquoi, en conclusion du colloque, les différents mécanismes aboutissant à ce succès ont été rappelés.

Le haut niveau de sécurité est atteint par le respect de prescriptions très précises qui ont été éditées pas à pas depuis 1893 ! **Au fil des années, Le RID a évolué sur la base de l'expérience et du progrès scientifique et technique. La participation des organisations interprofessionnelles tels que l'UIC, l'UIP et le CEFIC a largement contribué à ce succès.**

L'interopérabilité est assurée aussi bien du point de vue de l'intermodalité, que du point de vue géographique.

AU NIVEAU DE L'INTERMODALITÉ

L'interopérabilité intermodale est assurée par l'harmonisation avec les Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses éditées par les Nations unies (le Règlement type). En effet, tous les règlements modaux de transport de marchandises dangereuses (Code IMDG pour le maritime, Instructions techniques de l'OACI pour l'aérien, ADR pour la route et ADN pour les voies navigables) sont harmonisés sur ces recommandations. Tous les deux ans, un travail d'harmonisation est effectué par tous les comités responsables pour s'aligner sur la nouvelle version du Règlement type. En outre, pour le transport terrestre, une réunion commune RID/ADR/ADN est organisée conjointement par l'OTIF et la CEE-ONU, deux fois par an. Ce mécanisme de réunion et cette collaboration entre l'OTIF et la CEE-ONU assure l'harmonisation entre les règlements des différents modes de transports, en particulier pour la classification des marchandises dangereuses, les prescriptions d'emballage et les prescriptions de construction des citernes.

AU NIVEAU GÉOGRAPHIQUE

Au sein de la zone OTIF, 44 pays adhèrent au RID.

Des travaux d'harmonisation sont également menés avec l'OSJD. L'harmonisation entre l'annexe 2 au SMGS et le RID est un point fixe de l'ordre du jour des deux commissions (RID et OSJD). La participation croisée des secrétariats à ces réunions ainsi que la participation active des délégués des pays intéressés par les transports dans les deux zones géographiques assurent les progrès des travaux d'harmonisation.

Au sein de l'Union européenne, le RID a été repris comme annexe de la directive 96/49/CE relative au rapprochement des législations des États membres concernant le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer, remplacée ensuite par la directive 2008/68/CE relative au transport intérieur des marchandises dangereuses. Cette directive impose aux États membres de l'Union européenne le respect du RID pour les transports entre les États membres mais également en transport national. De ce fait, les règles nationales ont disparu peu à peu.

AU NIVEAU FERROVIAIRE

La cohérence doit être assurée entre le RID et la réglementation ferroviaire générale. Ceci est assuré par la participation d'experts spécialisés de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et de la Commission européenne aux groupes de travail de la Commission d'experts du RID. Un groupe mixte d'experts pour la coordination a également été mis sur pied, organisé conjointement par l'OTIF et la DG Mobilité et transports de la Commission européenne. Ce groupe, réunissant des experts du secteur ferroviaire et du secteur du transport des marchandises dangereuses, veille à ce que les décisions prises par la Commission d'experts du RID de l'OTIF et le Comité du transport de marchandises dangereuses de la Commission européenne d'une part et la Commission d'experts techniques de l'OTIF et le Comité RISC de la Commission européenne d'autre part soient cohérentes.

Le rôle actif de l'OTIF dans tous ces processus, ainsi que la compétence et le professionnalisme de son personnel, a été salué.

Caroline Bailleux

Chères lectrices, chers lecteurs,
Pour vous abonner au Bulletin des transports internationaux ferroviaires, la publication trimestrielle de l'OTIF, prière de bien vouloir envoyer un e-mail à l'adresse suivante : **media@otif.org**
Il est également possible de consulter le Bulletin sur le site internet de l'OTIF **www.otif.org**, sous l'onglet « Médias ».

Merci pour votre fidélité et bonne lecture !
La rédaction du Bulletin

Gryphenhübeliweg 30 CH - 3006 Berne
Tél. : + 41 (0)31 359 10 10 | Fax : + 41 (0)31 359 10 11 | info@otif.org | www.otif.org