



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

**Commission de révision
Revisionsausschuss
Revision Committee**

**LAW-17137-CR 26/12
27.10.2017**

Original : EN

26^E SESSION

Informations du Secrétaire général sur les autres activités du Secrétariat

Groupe de travail d'experts juridiques

INTRODUCTION

Instrument international d'importance, la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) pourvoit une cinquantaine d'États en Europe, en Asie et en Afrique d'un droit ferroviaire international uniforme. Les États membres de l'OTIF présentent différentes traditions juridiques et différents modes d'organisation du marché ferroviaire, d'un point de vue tant économique que technique.

L'un des objectifs de l'OTIF est de favoriser, améliorer et faciliter, à tout point de vue, le trafic international ferroviaire, notamment en établissant des régimes de droit uniforme et en veillant à l'application de toutes les règles et recommandations arrêtées au sein de l'Organisation (article 2, COTIF). Le corpus juridique de la COTIF garantit la sécurité juridique et réduit les coûts résultant de l'utilisation contrainte de différents systèmes juridiques et de l'évolution des besoins commerciaux et économiques. L'uniformité de l'interprétation, de l'adaptation et de l'adaptabilité de la COTIF doit être préservée afin qu'il puisse en être tiré pleinement profit.

Dans sa récente étude sur le rôle des organisations internationales dans la coopération réglementaire internationale¹, l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) note à juste titre que seul un petit nombre d'organisations internationales suivent de manière systématique la mise en œuvre de leurs instruments de droit souple ou contraignant. Or cette activité est décisive puisqu'elle renseigne sur l'utilisation des instruments et permet ainsi d'évaluer l'influence d'une organisation internationale, et en définitive ses répercussions, ainsi que la pertinence de ses instruments et toute nécessité de mise à jour.

La COTIF énonce expressément la règle d'interprétation, généralement reconnue dans la jurisprudence et en droit, selon laquelle « dans l'interprétation et l'application de la Convention, il sera tenu compte de son caractère de droit international et de la nécessité de promouvoir l'uniformité » (article 8, § 1, COTIF). Comme la plupart des organisations internationales intergouvernementales, l'OTIF ne possède pas de police ou d'organe chargé de faire respecter le droit de la COTIF. Il n'y a pas non plus de cour internationale chargée d'interpréter et de faire appliquer la COTIF afin de garantir et préserver une uniformité et une cohérence. À l'heure actuelle, le seul outil disponible pour l'application uniforme de la COTIF est son rapport explicatif. Une structure institutionnelle adaptée et un plan de surveillance devraient néanmoins être mis en place pour atteindre les objectifs de l'Organisation.

Au-delà du besoin évident de surveiller, appuyer et promouvoir l'application de la réglementation applicable, tant en interne au sein de l'Organisation, qu'en externe auprès des parties intéressées, il est tout aussi important de veiller à l'adaptabilité de la COTIF. En raison des évolutions du marché ferroviaire, le traitement des règles de droit ferroviaire souples et contraignantes doit être rationalisé. L'évolution du droit contraignant implique des modifications et ajouts à la COTIF ainsi que l'adoption de nouveaux traités internationaux contraignants dans le cadre de la COTIF (article 2). Le droit souple correspond quant à lui à l'adoption de recommandations, de déclarations ou encore de codes de conduite juridiquement non contraignants.

Enfin, le droit ferroviaire international ne s'inscrit pas dans un vide réglementaire et interagit avec d'autres domaines de droit. Une approche interdisciplinaire complète est donc nécessaire, tant en droit que dans la pratique.

En conséquence, il est proposé d'instituer un groupe de travail préparatoire et consultatif dans le domaine juridique selon les modalités décrites plus bas.

¹ OCDE, *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions de l'OCDE, Paris, 2016.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>

PRATIQUES PERTINENTES D'AUTRES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Exemples d'organes juridiques spécialisés d'organisations internationales intergouvernementales :

Conseil de l'Europe : Le *Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)* est un comité intergouvernemental qui rassemble les conseillers juridiques des ministères des affaires étrangères des États membres du Conseil de l'Europe ainsi que d'un grand nombre d'États et organisations observateurs. Il est chargé d'examiner des questions de droit public international, de conduire les échanges et coordonner les positions des États membres et d'émettre des avis à la demande du Comité des ministres ou d'autres comités directeurs, de comités ad hoc, etc.

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) : Le *Comité juridique* a été institué par l'Assemblée de l'OACI en mai 1947 pour succéder de manière permanente au *Comité international technique d'experts juridiques aériens (CITEJA)*, un groupe d'experts juridiques indépendants. Il est chargé de conseiller le Conseil et l'Assemblée sur les questions juridiques et comme importante fonction de préparer les projets de conventions ou protocoles internationaux ainsi que d'étudier et émettre des recommandations dans le domaine du droit aérien.

Organisation maritime internationale (OMI) : Le *Comité juridique* a été créé en 1967, en tant qu'organe subsidiaire, pour traiter des problèmes juridiques posés par la catastrophe du Torrey Canyon. Il est chargé d'examiner toutes les questions juridiques qui relèvent de la compétence de l'Organisation. Il doit également prendre toutes les mesures nécessaires pour mener à bien les missions relevant de sa compétence qui peuvent lui être confiées aux termes ou en vertu d'un instrument international et qui peuvent être acceptées par l'Organisation.

Même sans analyse plus approfondie, il apparaît que ces instances juridiques du Conseil de l'Europe, de l'OACI et de l'OMI répondent à un besoin commun d'évaluer, d'élaborer et de formuler des avis au sujet des instruments de droit souple et de droit contraignant. Or, les besoins de l'OTIF sont évidemment les mêmes que ceux de ces organisations.

CADRE ET PRATIQUE INSTITUTIONNELS DE L'OTIF

Le système institutionnel central de la COTIF est établi à l'article 13, § 1, et comprend les organes administratifs et décisionnels suivants : l'Assemblée générale, le Comité administratif, la Commission de révision, la Commission d'experts du RID, la Commission de facilitation ferroviaire, la Commission d'experts techniques et le Secrétaire général. De plus, l'Assemblée générale peut décider la création à titre temporaire d'autres commissions pour des tâches spécifiques.

L'article 16, § 9, de la COTIF habilite en outre expressément les commissions à créer des groupes de travail chargés de traiter de questions déterminées :

- À sa première session en 2006, la Commission d'experts techniques a institué un groupe de travail sur les aspects techniques (WG TECH) chargé de préparer ses sessions. Ce groupe de travail est actif depuis plus de dix ans et se réunit trois fois par an.
- À sa deuxième session en 2007, la Commission d'experts techniques a institué le groupe de travail ad hoc WG LEGAL sur les questions juridiques, qui s'est réuni cinq fois en 2007 et 2008.
- À sa 51^e session en 2012, la Commission d'experts du RID a institué un groupe de travail permanent qui se réunit une ou deux fois par an afin de préparer les modifications aux RID devant être adoptés par la Commission d'experts du RID.

Les autres organes jouissent également du droit implicite découlant de la Convention d'instituer des groupes de travail, qui a déjà été exercé par l'Assemblée générale, le Comité administratif et le Secrétaire général :

- À sa sixième session en l'an 2000, l'Assemblée générale a institué un groupe de travail chargé d'examiner, en s'appuyant sur la COTIF dans la teneur du protocole de 1999, les propositions des États membres et suggestions de l'Office central pour la modification de son règlement intérieur, dans les délais impartis pour que le nouveau règlement intérieur puisse être soumis à sa septième session pour adoption. Les modifications proposées pour le règlement intérieur n'ont pas fait débat et ont été tacitement adoptées par l'Assemblée générale grâce, comme cela avait été souligné, au soin apporté à leur préparation.
- À sa 88^e session en 1997, le Comité administratif a institué un groupe de travail chargé de préparer une proposition de nouveau système de financement des dépenses de l'OTIF.
- En 2013, le Secrétaire général a institué un groupe de travail sur la révision des RU CUV. Constitué d'experts des États, d'autorités nationales de sécurité et d'autres parties prenantes, il s'est réuni à trois reprises. Ses propositions ont servi de base à la modification des RU CUV par la 25^e Commission de révision et la 12^e Assemblée générale.
- En 2014, le Secrétaire général a institué, avec l'appui de la Commission de révision, un groupe de travail chargé de préparer la révision des RU CUI, qui s'est réuni à quatre reprises. À partir des propositions préparées par ce groupe de travail, la 26^e Commission de révision et la 13^e Assemblée générale examineront la modification des RU CUI.
- En 2017, le Secrétaire général a institué un groupe de travail sur la modification de la procédure de révision de la COTIF. En s'appuyant sur les conclusions de ce groupe de travail et sur les informations complémentaires reçues de la part des États membres, le Secrétariat de l'OTIF a préparé des propositions pour la 26^e Commission de révision et la 13^e Assemblée générale.

Dans la pratique, la tenue de groupes de travail préparatoires et consultatifs s'est révélée utile aux fins tant de la cohérence et de l'homogénéité de la réglementation que de la formation de règles de droit. En outre, le cas de la CTE montre bien que d'autres organes peuvent eux-aussi requérir des conseils juridiques.

La pratique actuelle d'instituer des groupes juridiques ad hoc a également amélioré la qualité et la maturité des propositions soumises à la Commission de révision et à l'Assemblée générale. Toutefois, elle ne permet ni d'assurer une approche cohérente et homogène pour l'évolution du cadre juridique général, ni d'identifier à temps les nouveaux défis. Par ailleurs, l'assistance juridique n'est pas seulement nécessaire pour la formation de règles de droit ferroviaire contraignantes, mais également pour le droit souple et pour assurer le bon fonctionnement de l'Organisation.

GROUPE DE TRAVAIL D'EXPERTS JURIDIQUES DE L'OTIF : ACTIVITÉS ET FONCTIONNEMENT

Le Secrétaire général se propose d'établir un groupe de travail d'experts juridiques chargé de travaux préparatoires et avec une fonction consultative pour les questions juridiques. Sa tâche sera d'assister les organes existants visés à l'article 13, § 1, dans le domaine juridique, de faciliter leur fonctionnement et de veiller à la gestion efficace de la Convention. Les activités du groupe de travail seront limitées à la sphère juridique et concerneront le droit des transports et le droit public international, et en particulier tous les domaines juridiques généraux pertinents pour le trafic ferroviaire international. En revanche, elles n'incluront pas les questions « techniques » spécialisées comme le transport de marchandises dangereuses, l'interopérabilité et la sécurité qui sont traitées par les commissions et groupes de travail spécifiques.

Le groupe de travail n'aura pas d'autorité particulière au titre de la COTIF pour l'interprétation des dispositions de la Convention et d'autres actes juridiques et ne sera pas habilité à prendre des décisions contraignantes. Les organes compétents de l'Organisation pourront néanmoins suivre ses interprétations et adopter les mesures qu'il propose et c'est donc à eux qu'il appartiendra de prendre les décisions contraignantes. Ainsi, les propositions du groupe de travail concernant la modification de la Convention devront être examinées par la Commission de révision et adoptées par l'Assemblée générale. Avec ses avis juridiques, le groupe de travail ne fera qu'assister les organes compétents, qui resteront libres de suivre les avis ou de les rejeter.

Afin d'optimiser le fonctionnement de l'Organisation, le Secrétaire général propose que tous les organes de l'OTIF aient le droit de demander au groupe de travail d'experts juridiques d'examiner et de proposer des mesures ou de donner son opinion sur toute question juridique relative à l'application des instruments juridiques existants ou la mise au point de nouveaux instruments.

Activités :

- Préparer des projets de modifications ou ajouts à la Convention
- Fournir des conseils et une assistance juridique
- Promouvoir et faciliter le fonctionnement et la mise en œuvre de la COTIF
- Surveiller et évaluer l'application et la mise en œuvre de la COTIF
- Servir de lieu d'échanges et de réflexion où les membres de l'OTIF pourront soulever et discuter des questions juridiques pertinentes

Fonctionnement :

- Participation ouverte à tous les membres de l'Organisation
- Décisions à la majorité simple
- Participation avec voix consultative possible pour les partenaires, selon les conditions définies par le groupe de travail
- Rapports périodiques sur les activités pertinentes adressés aux organes visés à l'article 13, § 1
- Adoption par le groupe de travail lui-même d'un règlement intérieur détaillé

GROUPE DE TRAVAIL D'EXPERTS JURIDIQUES DE L'OTIF : PROGRAMME DE TRAVAIL

Le programme de travail 2018-2021 devrait inclure les priorités suivantes :

- Établir un plan de surveillance et d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre de la COTIF

Différentes solutions sont adoptées à l'échelle internationale, qui vont de rapports individuels des États à des bases de données spécialisées des pratiques judiciaires et administratives pertinentes. Le groupe de travail doit s'entendre sur un plan de surveillance adéquat et le proposer.

- Étudier les interfaces entre les réglementations douanières et de transport afin de garantir un trafic international ferroviaire performant (particulièrement important pour le fret)

Aux termes de l'article 6, § 7, des RU CIM, en cas d'un transport empruntant le territoire douanier de l'UE ou un territoire sur lequel est appliquée la procédure de transit commun, chaque envoi doit être accompagné d'une lettre de voiture répondant aux exigences de l'article 7 des mêmes RU CIM.

Entré en vigueur le 30 octobre 2013, le Code des douanes de l'Union est applicable depuis le 1^{er} mai 2016. Éléments de modernisation des douanes, son objectif premier est la numérisation de toutes les formalités douanières d'ici au 31 décembre 2020. Dans la mesure où le contrat de transport CIM et la procédure de transit simplifiée ne seront plus liées, le groupe de travail devrait examiner la situation et présenter des propositions concernant les questions douanières relatives au transport de marchandises par le rail.

- Étudier la numérisation dans le transport international, en particulier des documents de transport

La Commission européenne a décidé de définir une stratégie numérique pour le secteur des transports et de la logistique en Europe dans le cadre du projet de « forum sur le numérique dans les transports et la logistique », qui se penche notamment sur l'utilisation et la reconnaissance des documents de transport électroniques.

Ces travaux pourraient se répercuter sur les dispositions des RU CIM, et en particulier sur leur article 6, § 9, aux termes duquel la lettre de voiture peut être établie sous forme d'enregistrement électronique des données. Le groupe de travail pourra mettre au point une stratégie à ce sujet.

- Un contrat uniforme pour les sillons ferroviaires internationaux

Augmenter la part modale du fret est inconcevable sans une réelle fluidité du trafic international et surtout sans mécanisme simple d'attribution des sillons. À partir des règles internationales existantes, à savoir les RU CUI, et sur le modèle du CCU basé sur les CUV, un cadre juridique uniforme et coordonné pourrait être mis en place par le secteur pour l'utilisation des sillons internationaux, avec le concours de l'OTIF.

- Autres questions

Tout organe de l'OTIF ou membre du groupe de travail peut proposer d'autres points pertinents, par exemple les conditions d'accès au marché ou la révision d'un appendice particulier.

Il est proposé que deux sessions soient organisées en 2018 :

- une première session d'une journée en mai ou juin 2018, pour l'adoption des modalités de fonctionnement et d'un plan de mise en œuvre détaillé du programme de travail sur la base d'une proposition du Secrétariat ;
- une seconde session d'une journée au dernier trimestre 2018, pour des discussions de fond sur certains points du programme de travail approuvé à la première session (ce sera notamment l'occasion de discuter, avec des présentations du secteur, de la marche à suivre pour la conception d'un contrat uniforme pour les sillons ferroviaires internationaux).

Propositions de décisions :

1. La Commission de révision prend note de l'intention du Secrétaire général d'instituer un groupe de travail d'experts juridiques et remercie le Secrétaire général.
2. La Commission de révision appuie la création d'un groupe de travail d'experts juridiques chargé de :
 - préparer des projets de modifications ou ajouts à la Convention ;
 - fournir des conseils et une assistance juridique ;
 - promouvoir et faciliter le fonctionnement et la mise en œuvre de la COTIF ;

- surveiller et évaluer l'application et la mise en œuvre de la COTIF ;
 - servir de lieu d'échanges et de réflexion où les membres de l'OTIF pourront soulever et discuter de questions juridiques pertinentes.
3. La Commission de révision demande que des rapports périodiques lui soient présentés sur les activités du groupe de travail.