

**Conseil économique et social**

Distr. générale
17 décembre 2013
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Soixante-seizième session**

Genève, 25-27 février 2014

Point 4 e) de l'ordre du jour provisoire

Questions stratégiques de nature sectorielle: Transport ferroviaire**Proposition de la Fédération de Russie concernant
l'élaboration d'une nouvelle convention relative
à la facilitation du franchissement des frontières
pour les voyageurs et les bagages transportés
par chemin de fer****Note du secrétariat***Résumé*

Le présent document donne un aperçu historique des efforts entrepris par le secrétariat pour modifier l'actuelle Convention internationale pour faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs et aux bagages transportés par voie ferrée signée à Genève le 10 janvier 1952 et présente une proposition du Gouvernement de la Fédération de Russie concernant l'élaboration d'une nouvelle convention dans ce domaine.

Ce document est soumis au Comité des transports intérieurs pour qu'il donne son avis et approuve la création d'un groupe d'experts.

I. Introduction

1. Lors de la 135^e session du Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) (ECE/TRANS/WP.30/270, par. 16) et de la soixante-septième session du Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) (ECE/TRANS/SC.2/220, par. 90 et 91), la Fédération de Russie et l'Organisation pour la coopération des chemins de fer (OSJD) ont présenté leur proposition d'élaboration d'une nouvelle convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer. Cette proposition semble être soutenue par de nombreux autres pays.

GE.13-26526 (F) 170214 170214



* 1 3 2 6 5 2 6 *

Merci de recycler



2. Le présent document retrace l'histoire de cette initiative et sollicite l'avis du Comité des transports intérieurs.

II. Rappel historique

3. La facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer est une question qui relève actuellement, dans la région de la CEE, de la Convention internationale pour faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs et aux bagages transportés par voie ferrée qui a été signée à Genève le 10 janvier 1952. Cette convention porte sur les aspects suivants:

- a) Création et régime des gares frontière à contrôles nationaux juxtaposés;
- b) Contrôles de police et de douane en cours de route;
- c) Transport international, sous régime de douane, des bagages et des colis admis dans les trains internationaux de voyageurs;
- d) Facilités de contrôle.

4. Les pays suivants ont adhéré à ce jour à la Convention de 1952: Albanie, Autriche, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède¹ et Suisse. Le dernier arrivé était l'Albanie en 2004 et l'avant-dernier la Suisse en 1957.

5. Lors de la soixante-huitième session du Comité (7-9 février 2006), les représentants du Bélarus, de la Fédération de Russie, des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Ukraine, de l'OSJD et de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) ont souligné qu'il était important de mettre au point un instrument juridique approprié qui permette de faciliter le franchissement des frontières dans le cadre du transport international de marchandises et de voyageurs. Dans ce contexte, le Comité a encouragé tous les efforts visant à faciliter le passage des frontières par voie ferrée et appelé les parties intéressées à accélérer les travaux en vue de la mise au point définitive de nouveaux instruments juridiques relatifs aux procédures applicables aux voyageurs et aux marchandises lors du passage des frontières par voie ferrée (ECE/TRANS/166, par. 82). Le Comité a souligné l'importance d'une coopération étroite entre le WP.30 et le SC.2 aux fins de l'élaboration de la nouvelle annexe 9 à la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières et de la nouvelle convention pour faciliter le franchissement des frontières dans le contexte du transport ferroviaire international de voyageurs. À cette fin, il a proposé la tenue d'une réunion commune du WP.30 et du SC.2. Le Comité a en outre réitéré son appui à l'organisation d'une conférence internationale sur la facilitation du passage des frontières dans le transport ferroviaire, avec la participation des représentants de toutes les autorités nationales concernées, de l'OSJD, de l'OTIF et des autres organisations internationales intéressées. Il a souligné que la conférence serait bien plus fructueuse si elle était soigneusement préparée et si les deux nouveaux instruments juridiques pouvaient être adoptés préalablement par les organes subsidiaires compétents du Comité (ECE/TRANS/166, par. 82 et 83).

6. Lors de sa soixante-neuvième session (6-8 février 2007), le Comité a appuyé les travaux préparatoires réalisés jusqu'alors et a invité les pays concernés, l'OSJD et les autres organisations internationales à mettre au point la version finale des deux nouveaux documents juridiques (annexe 9 de la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières et nouvelle convention pour faciliter le franchissement des frontières dans le transport ferroviaire international de voyageurs) (ECE/TRANS/192, par. 76).

¹ Signature seulement.

7. À sa session suivante (19-21 février 2008), s'agissant de la rédaction d'une nouvelle convention destinée à faciliter le franchissement des frontières dans le transport international de voyageurs par chemin de fer, le Comité a pris note des difficultés liées à la modification de l'actuelle Convention internationale pour faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs et aux bagages transportés par voie ferrée de 1952, et il a invité le Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) et le WP.30 à travailler ensemble pour trouver une solution appropriée (ECE/TRANS/200, par. 65).

8. Au cours de sa soixante et onzième session (24-26 février 2009), le Comité a rappelé l'ensemble de propositions soumis par l'OSJD et l'OTIF en ce qui concerne une nouvelle convention internationale destinée à faciliter le franchissement des frontières dans le transport international de voyageurs par chemin de fer (ECE/TRANS/WP.30/2007/12/Rev.1) ainsi que les difficultés liées à la modification de l'actuelle Convention internationale de 1952 pour faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs et aux bagages transportés par voie ferrée (ECE/TRANS/200, par. 65). Compte tenu de l'absence de dispositions particulières relatives aux amendements dans la Convention de 1952, les dispositions de l'article 40 de la Convention de Vienne sur le droit des traités pourraient être applicables sous réserve du consentement de toutes les Parties contractantes. À cette fin, le WP.30 a demandé au secrétariat, par l'intermédiaire du Comité, de s'assurer de ce consentement auprès des actuelles Parties contractantes à la Convention de 1952. Le Comité a demandé aux gouvernements des pays qui sont Parties contractantes à la Convention internationale de 1952 destinée à faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs et aux bagages transportés par voie ferrée de confirmer s'ils seraient disposés à considérer favorablement des projets d'amendement à la Convention conformément aux propositions de l'OSJD et l'OTIF dès lors que davantage de pays y auront adhéré. Il a également estimé que les gouvernements devaient d'abord adhérer avant de procéder aux amendements (ECE/TRANS/206, par. 62 à 64).

9. Lors de sa 124^e session (2-5 février 2010), le Groupe de travail a noté que le secrétariat, agissant en étroite concertation avec la Section des traités de l'Organisation des Nations Unies, avait estimé que l'introduction d'une clause type d'amendement dans la Convention de 1952 pouvait se faire au moyen d'un protocole additionnel devant être signé par l'ensemble des Parties contractantes à la Convention. Le secrétariat établirait un projet de proposition en vue de la session suivante du WP.30 (ECE/TRANS/WP.30/248, par. 15).

10. À sa 125^e session (25-28 mai 2010), le Groupe de travail a examiné le document ECE/TRANS/WP.30/2010/9, établi par le secrétariat et contenant des propositions relatives à un protocole additionnel à la Convention de 1952 qui introduirait des dispositions visant à modifier cette convention. Il a approuvé le texte proposé à l'exception de la clause dite de retrait permettant à toute Partie opposée à un amendement de ne pas être liée par lui à son entrée en vigueur, parce qu'il estimait que cela créerait des régimes juridiques différents au titre d'un même traité. Le Groupe de travail a demandé au secrétariat de soumettre le texte du projet de protocole comme document officiel dans les trois langues officielles de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) pour examen et approbation éventuelle à sa session suivante (ECE/TRANS/WP.30/250, par. 12).

11. À sa 127^e session (1^{er}-4 février 2011), le Groupe de travail a réexaminé le document ECE/TRANS/WP.30/2010/10 avec ses amendements, qui renfermait le projet final d'un protocole à la Convention de 1952 pour faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs et aux bagages transportés par voie ferrée dans les trois langues officielles de la CEE et qui avait été établi par le secrétariat. Le Groupe de travail a demandé au secrétariat de transmettre le projet de protocole, accompagné d'une lettre d'introduction, aux autorités compétentes des 10 Parties contractantes à la Convention de 1952 pour obtenir leur consentement avant la distribution officielle du Protocole par le Secrétaire général des Nations Unies (ECE/TRANS/WP.30/254, par. 17 et 18).

12. Lors de sa 129^e session (4-7 octobre 2011), le Groupe de travail a pris note des réponses communiquées au secrétariat concernant un projet de texte de protocole. Sans pour autant se prononcer de manière définitive, le Groupe de travail a décidé que, compte tenu des réponses qui lui avaient été adressées, il était trop tôt pour supposer que le Protocole pourrait être accepté en l'état par un nombre de Parties suffisant pour demander au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies d'adresser une notification dépositaire aux Parties afin de les informer officiellement du texte du Protocole. Afin de définir les modalités permettant de poursuivre l'examen de la question, le Groupe de travail a demandé au secrétariat de se mettre en rapport avec l'OSJD et l'OTIF et de les informer de l'état actuel des choses, à savoir que les Parties contractantes à la Convention de 1952 semblaient approuver le principe selon lequel la Convention devait être étoffée grâce à l'ajout de clauses spécifiques relatives aux amendements, mais qu'elles ne seraient pas en mesure de convenir d'un format précis avant d'avoir obtenu, de la part de parties intéressées comme l'OSJD et l'OTIF, des informations supplémentaires sur les types précis de propositions de fond qui contribueraient à rendre la Convention conforme aux prescriptions relatives au transport par voie ferrée du XXI^e siècle (ECE/TRANS/WP.30/258, par. 12).

13. Le représentant de l'OSJD a informé le Groupe de travail, lors de sa 130^e session, que son organisation interrogeait ses États membres sur la question, tout en doutant de la possibilité de modifier le texte de la Convention de 1952, désormais dépassé, en y ajoutant un protocole additionnel (ECE/TRANS/WP.30/260, par. 20).

14. Lors de sa 134^e session, le Groupe de travail a noté que les États membres de l'OSJD appuyaient l'idée d'élaborer une nouvelle convention dans ce domaine plutôt que celle d'adhérer à la Convention dépassée de 1952. Le représentant de la Fédération de Russie a présenté plusieurs arguments en faveur de l'urgente nécessité d'une nouvelle convention, en particulier le développement rapide du réseau international de trains à grande vitesse. Avant de se lancer dans un processus d'élaboration d'une nouvelle convention qui demanderait beaucoup de temps et de ressources, le WP.30 a décidé de vérifier si les autorités compétentes souhaitaient vraiment établir un nouvel instrument juridique. Les pays ont été invités à informer le secrétariat à ce sujet (ECE/TRANS/WP.30/268, par. 26).

15. Lors de la 135^e session du Groupe de travail, la Fédération de Russie et l'OSJD – avec l'appui des gouvernements de plusieurs autres pays (parmi lesquels le Bélarus, la Bulgarie, le Kazakhstan, la Lettonie, la Pologne et la République de Moldova) – ont expliqué les raisons pour lesquelles elles estimaient préférable d'élaborer une nouvelle convention dans ce domaine plutôt que d'adhérer à la Convention dépassée de 1952. Cette initiative a été jugée particulièrement intéressante compte tenu du développement rapide du réseau ferroviaire international à grande vitesse, qui nécessite la mise en place de nouvelles technologies relatives à l'échange de données électroniques et d'autres solutions novatrices permettant d'accélérer les procédures de passage des frontières. Le Groupe de travail a estimé qu'il existait une demande de nouvelle convention et il a invité le SC.2 à faire connaître également sa position sur la question à sa prochaine session (23-25 octobre 2013). Le Groupe de travail a aussi noté que les États membres de l'OSJD et de l'OTIF étaient disposés à créer un groupe de travail chargé de rédiger un premier projet de nouvelle convention pour examen par le WP.30 et le SC.2 (ECE/TRANS/WP.30/270, par. 16).

16. À sa soixante-septième session, le SC.2 a pris note de la demande de la Fédération de Russie et de l'OSJD concernant l'élaboration d'une nouvelle convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer. Le Groupe de travail a demandé au secrétariat d'établir pour la prochaine session du Comité des transports intérieurs un document officiel présentant les observations reçues, à titre de document d'orientation.

III. Les points de vue de la Fédération de Russie et de l'OSJD

17. Lors des sessions susmentionnées du WP.30 et du SC.2, la Fédération de Russie et l'OSJD ont souligné que la Convention de 1952 ne reflétait pas les changements intervenus ces dernières années dans le secteur des transports à la suite de la réforme des chemins de fer, du développement des trains à grande vitesse et de l'introduction de nouvelles technologies appliquées aux transports. En outre, elle ne tient pas compte des différentes spécialités et paramètres des systèmes ferroviaires de la région de la CEE. L'élaboration d'une nouvelle convention dans ce domaine s'impose donc.

18. Selon le Ministère des transports de la Fédération de Russie, une nouvelle convention pourrait contenir les dispositions suivantes:

- a) Procédures conjointes de surveillance;
- b) Introduction de procédures simplifiées pour les opérations de surveillance dans les trains de voyageurs;
- c) Contrôle aux frontières et douaniers alors que les trains sont en mouvement, grâce à de nouvelles technologies;
- d) Organisation des opérations sans arrêter les trains de voyageurs; réduction du temps mis par tous les types de contrôle dans les gares frontière; réduction de la durée des arrêts grâce à la suppression du temps perdu lors des opérations de contrôle;
- e) Mise au point de communications à grande vitesse pour accompagner les procédures de contrôle durant les opérations techniques lors des changements de voies ou lorsque des pays voisins procèdent à des contrôles communs;
- f) Utilisation de technologies de l'information modernes dans le transport de voyageurs;
- g) Application de procédures simplifiées d'entrée (et de sortie) pour les équipages des locomotives et des trains entre des territoires voisins.

IV. Considérations du Comité des transports intérieurs

19. Le Comité des transports intérieurs est invité à prendre note des considérations qui précèdent, formulées par le WP.30 et le SC.2, et à examiner les arguments avancés par la Fédération de Russie et l'OSJD en faveur de l'élaboration d'une nouvelle convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer. Le Comité est invité à appuyer l'élaboration d'un nouvel instrument juridique et à accepter la création d'un groupe d'experts chargé d'entreprendre ce travail ainsi qu'à en approuver le mandat, tel qu'il figure en annexe. La décision du Comité et le mandat seront soumis au Comité exécutif de la CEE pour approbation.

Annexe

Mandat du groupe d'experts de la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer

1. Le Groupe d'experts de la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer permettra de débattre au niveau international de propositions visant à améliorer l'efficacité des opérations au passage des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer en réunissant des spécialistes des secteurs public et privé ainsi qu'universitaires.

2. Compte tenu des ressources existantes du secrétariat ainsi que du soutien financier supplémentaire fourni par les pays participants et en étroite collaboration avec d'autres organisations internationales, en particulier l'OSJD et l'OTIF, le Groupe d'experts sera chargé:

a) De faire le bilan de la situation actuelle en ce qui concerne le franchissement des frontières par les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer dans la région Europe-Asie, afin d'identifier les obstacles à la fluidité et de faciliter le transport ferroviaire international;

b) De recueillir les exemples de meilleures pratiques en la matière dans cette région de la CEE et au-delà;

c) Si nécessaire, de procéder à des enquêtes dans les secteurs public et privé pour obtenir les informations manquantes;

d) D'identifier les principaux éléments à prendre en compte pour améliorer l'efficacité du franchissement des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer;

e) De procéder à un inventaire des instruments juridiques internationaux en vigueur qui contiennent des dispositions destinées à faciliter le franchissement des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer, d'en évaluer l'efficacité et de recenser les lacunes;

f) D'élaborer de manière coordonnée des recommandations d'amendements aux instruments juridiques existants afin d'améliorer l'efficacité du franchissement des frontières pour les voyageurs et les bagages transportés par chemin de fer;

g) Le cas échéant, d'élaborer un projet de nouvel instrument juridique international dans ce domaine et de le soumettre au Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) ainsi qu'au Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) pour examen et observations. Sur la base de ces observations, de modifier les propositions originales et de les soumettre à nouveau au WP.30 et au SC.2. De répéter cet exercice en cas de besoin et de soumettre le projet final au Comité des transports intérieurs pour adoption.

3. Le Groupe d'experts sera ouvert aux représentants et experts nommés par des gouvernements tant d'États membres que d'États non membres de la CEE. Il sera également ouvert aux représentants des organisations internationales, des organisations non gouvernementales, des milieux universitaires, ainsi que du secteur privé. Ces représentants doivent être des experts ayant de bonnes connaissances des questions douanières, de la facilitation du franchissement des frontières et/ou du transport ferroviaire.

4. Le Groupe d'experts devrait entamer ses travaux en juin 2014, sous réserve de l'approbation du Comité exécutif, et les conclure d'ici à juin 2016 en présentant au Comité des transports intérieurs un rapport complet assorti de recommandations et, le cas échéant, du projet final de nouvel instrument juridique.
5. Le Groupe d'experts bénéficiera de l'aide du secrétariat de la CEE et fera rapport au Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) ainsi qu'au Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2). Les sessions du Groupe d'experts se tiendront à Genève, de préférence en marge de sessions du WP.30 ou du SC.2.
