

**Conseil économique et social**

Distr. générale

1 avril 2019

Français

Original : anglais, français et russe

---

**Commission économique pour l'Europe**

Comité des transports intérieurs

**Groupe de travail des transports par chemin de fer**

Groupe d'experts pour l'uniformisation du droit ferroviaire

**Dix-neuvième session**

Genève, 2-4 avril 2019

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**Exécution du mandat du Groupe****Options pour la conversion de l'uniformisation du droit ferroviaire en un instrument juridiquement contraignant - l'uniformisation du droit ferroviaire sous forme d'une convention relative au contrat de transport****Communication de la Commission européenne\*****I. Mandat**

Le présent document est soumis en conformité avec le groupe 4, Transport ferroviaire, et avec le projet TransEuropean Railway (TER), paragraphe 4.2. Projet de programme de travail pour le sous-programme « transports » 2018-2019 (ECE/TRANS/2018/21/Add.1), adopté par le comité des transports intérieurs du 23 février 2018 (ECE/TRANS/274, par.123) et, aux termes du mandat du groupe d'experts pour l'uniformisation du droit ferroviaire (ECE/TRANS/2018/13/Rev.1), adopté par le comité des transports intérieurs le 23 février 2018 (ECE/TRANS/274, para. 69) et le comité exécutif de la CEE-ONU. Le présent document est soumis conformément au point g) du rapport du groupe d'experts pour l'uniformisation du droit ferroviaire lors de sa dix-huitième session (ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2018/5).

**II. Contexte****A. Synthèse de la définition du problème**

Les compagnies ferroviaires actives entre l'Europe et l'Asie ne sont pas couvertes par un régime juridique uniforme en matière de transport de marchandises. La législation relative au transport ferroviaire dans le trafic international en Eurasie est actuellement gérée dans le

---

\* Document de travail des services de la Commission

cadre de deux principaux régimes distincts : la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et ses «Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises» (CIM), et l'accord sur le transport international des marchandises par chemin de fer (SMGS).

Un certain niveau d'harmonisation a été atteint au niveau opérationnel entre les deux ensembles de règles (par exemple, la lettre de voiture CIM/SMGS), mais il n'en demeure pas moins que le trafic ferroviaire entre l'Europe et l'Asie continue de relever de deux contrats distincts dans le cadre de deux régimes juridiques différents. Cette situation est considérée comme un obstacle à la croissance du trafic de fret ferroviaire euro-asiatique, pour plusieurs raisons essentielles :

- Les transitaires de fret et les entreprises ferroviaires doivent conclure deux contrats, relevant de deux régimes juridiques différents qui prévoient différentes règles et conditions prescriptives, ce qui crée des charges et des contraintes inutiles pour l'activité commerciale ;
- Dans la pratique, la réexpédition des marchandises est nécessaire au point de transfert entre les régimes juridiques des CIM et de la SMGS applicables au fret ; il est habituellement nécessaire de transférer la lettre de voiture d'un régime juridique à l'autre, ce qui entraîne des coûts et des délais supplémentaires ;
- L'application de deux régimes juridiques différents pour un même transport de marchandises par chemin de fer a pour conséquence que les clients sont confrontés à de sérieux obstacles pour établir et faire valoir leurs réclamations en cas de perte ou d'endommagement de cargaisons.

La situation n'est pas la même pour d'autres modes de transport, qui bénéficient depuis longtemps d'un cadre juridique harmonisé applicable au transport international de marchandises : le transport routier est ainsi régi par la convention relative au contrat de transport international de marchandise par route (CMR), le transport maritime relève des règles de La Haye et de Visby et le transport aérien est couvert par la convention de Montréal. Cette situation entraîne un désavantage concurrentiel pour le transport ferroviaire par rapport aux autres modes. Au cours des dernières années, le fret ferroviaire entre l'Asie et l'Europe s'est sensiblement accru et on admet généralement que le potentiel de croissance est considérable, vu les couloirs de transport international bien établis ou nouvellement mis en place. Il est donc nécessaire et urgent de trouver une solution appropriée qui puisse être mise en œuvre dans un délai raisonnable.

## **B. Bilan des activités du groupe d'experts pour l'uniformisation du droit ferroviaire**

En 2010, sous les auspices du comité des transports intérieurs (ITC) et de son groupe de travail sur le transport ferroviaire, un groupe d'experts pour l'uniformisation du droit ferroviaire (GEURL) a été établi et chargé d'élaborer un document prospectif soumis lors de la 73<sup>e</sup> session de l'ITC (ECE/TRANS/2011/3). À la suite de cette session, une déclaration commune sur la promotion du transport ferroviaire Euro-Asie et les activités visant à établir une législation ferroviaire unifiée a été signée en février 2013 à la réunion ministérielle de la CEE-ONU ; cette déclaration apportait le soutien politique nécessaire et formulait des orientations concernant les activités à mener.

Au cours des années suivantes et jusqu'à fin 2017, le GEURL est parvenu à élaborer un ensemble cohérent de projets de dispositions législatives pour une législation ferroviaire unifiée, sur la base des dispositions des documents COTIF/CIM 1999 et SMGS 2015 [cf. Informal document SC.2/GEURL No.6 (2017)].

En février 2018, l'ITC a approuvé une nouvelle prolongation du mandat du GEURL, dans un nouveau document (ECE/TRANS/2018/13/Rev.1) définissant les missions essentielles suivantes :

- a) Surveiller et établir sous leur forme définitive les documents nécessaires afin d'assurer des services de transport ferroviaire international en vertu d'une législation ferroviaire unifiée, notamment un modèle standard de lettre de voiture de la nouvelle disposition et le guide pratique qui l'accompagne ;
- b) Surveiller l'exécution du nombre substantiel de vrais essais pilotes à réaliser par les entreprises ferroviaires impliquées dans le Groupe le long des corridors convenus ou d'autres corridors si des gouvernements le proposent, afin de vérifier la validité opérationnelle et l'efficacité des dispositions juridiques élaborées ;
- c) Rédiger un document (ou des systèmes de documents) sur l'uniformisation du droit ferroviaire qui pourraient être adoptés en tant qu'instrument juridiquement contraignant ; le document (ou les systèmes de documents) doivent :
  - i) Prendre en compte le projet de dispositions juridiques sur le contrat de transport déjà préparé;
  - ii) Inclure les dispositions formelles nécessaires telles que le depositaire, la direction, le secrétariat, le comité administratif, les procédures de modification, les droits de vote, etc.;
  - iii) Être structuré de manière à pouvoir facilement compléter les dispositions relatives aux autres questions liées au transport ferroviaire international de marchandises lorsque le Groupe le juge opportun;
- d) Discuter d'autres questions pertinentes liées au transport ferroviaire international de marchandises en vue d'ajouter, le cas échéant, des dispositions au document visé sous c) ; ces problèmes peuvent inclure : i) des dispositions cadres sur les marchandises dangereuses ; ii) des dispositions cadres sur l'utilisation des wagons de marchandises ; iii) des dispositions cadres sur l'infrastructure ferroviaire ; iv) des dispositions cadres sur le matériel roulant.

Le GEURL s'est réuni à deux reprises en 2018 et devrait se réunir trois fois en 2019, avant de conclure ses activités par la remise d'un rapport au groupe de travail sur le transport ferroviaire lors de sa 73<sup>e</sup> session (novembre 2019).

En 2018, le GEURL a bien avancé sur ses missions a), b) et c) : un projet de lettre de voiture uniformisée a été finalisé ; des actions de communication et de promotion relative à l'uniformisation du droit ferroviaire ont été menées afin d'accélérer l'organisation des essais pilotes ; un débat de fond sur le champ d'action a eu lieu en lien avec d'autres questions relatives au transport international de marchandises. Pour plus de précisions, voir le rapport du GEURL sur sa dix-huitième session (ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2018/5).

En ce qui concerne la mission c), le GEURL a réexaminé, avec l'aide du secrétariat, les diverses options envisageables sur la base des instruments juridiques actuellement en vigueur au niveau international dans le secteur des transports. Pour plus de précisions, voir le document de référence élaboré par le secrétariat (ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2018/6/Rev.1). Étant actuellement à mi-mandat, le GEURL devrait prochainement prendre en connaissance de cause une décision sur une approche réaliste en vue de déterminer le document (ou l'ensemble de documents) relatif à l'uniformisation du droit ferroviaire qui pourrait être adopté sous forme d'un instrument juridique contraignant.

### **III. L'uniformisation du droit ferroviaire sous forme d'une convention relative au contrat de transport**

#### **A. Objectif et approche sélectionnée**

L'objectif est d'améliorer l'efficacité des opérations de fret ferroviaire sur tout le continent eurasiatique. Un aspect important est la simplification des conditions contractuelles et de responsabilité, et de leurs éléments administratifs respectifs. Un document juridique contraignant relatif à l'uniformisation du droit ferroviaire est nécessaire afin d'assurer la sécurité juridique des entreprises ferroviaires et des autorités réglementaires. Il peut donc prendre la forme générale d'une convention de la CEE-ONU (traité multilatéral).

Parallèlement, il y a lieu d'éviter la création d'un régime juridique supplémentaire qui pourrait entrer en conflit ou faire double emploi avec les CIM et le SMGS, ce qui risquerait d'aggraver la fragmentation de la législation ferroviaire. L'objectif général à long terme est l'harmonisation du droit ferroviaire et il convient de s'y tenir.

L'approche logique à ce stade devrait donc consister à se concentrer sur les aspects contractuels du transport de marchandises par chemin de fer et à proposer une solution «opt-in» qui pourrait s'appliquer dès lors que les parties concernées marquent leur accord, au lieu d'une juxtaposition des CIM et de la SMGS.

En outre, le nouvel instrument ne devrait pas interférer avec les règles existantes applicables au fret ferroviaire international dans les régions de l'OTIF et de l'OSJD respectivement ; l'uniformisation du droit ferroviaire devrait être une interface juridique applicable lorsque ni les CIM ni le SMGS ni aucun accord bilatéral ou multilatéral entre les États concernés ne s'applique au contrat couvrant la totalité du trajet.

L'impact potentiel de l'uniformisation du droit ferroviaire sous forme d'une convention relative au contrat de transport est analysé à la section IV, mais l'approche sélectionnée peut également être évaluée sur la base de ses qualités propres, notamment: 1) la création d'un instrument d'une longueur gérable (pas des centaines de pages) - important pour les acteurs au quotidien; 2) l'accent mis sur le contrat de transport permet d'établir un système de gestion très simple; 3) la résolution assez rapide des problèmes existants - le texte du projet de convention pourrait être finalisé dans un délai prévisible.

#### **B. Autres questions pertinentes liées au fret ferroviaire international**

Le mandat du GEURL prévoit l'examen d'autres questions pertinentes liées au fret ferroviaire international qui peuvent être incluses dans le champ d'un document juridiquement contraignant relatif à l'uniformisation du droit ferroviaire, à savoir : dispositions relatives aux marchandises dangereuses; dispositions relatives à l'utilisation de wagons de marchandises; dispositions relatives à l'infrastructure ferroviaire; dispositions relatives au matériel roulant.

Suite à la discussion tenue lors de la 18<sup>e</sup> session du GEURL en octobre 2018, il n'est pas réaliste d'envisager l'inclusion d'aucune de ces questions dans l'instrument juridique contraignant relatif à l'uniformisation du droit ferroviaire, pour les raisons suivantes :

- Les dispositions relatives au transport de marchandises dangereuses font l'objet d'un processus d'harmonisation multimodale au niveau mondial; la CEE-ONU gère les accords sur la mise en œuvre efficace de ces mécanismes pour le transport de marchandises dangereuses par route, chemin de fer et voies navigables, notamment dans le cadre de la réunion conjointe de la commission d'experts du RID et du groupe

de travail sur le transport des marchandises dangereuses; au stade actuel, rien n'indique que le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer entre l'Europe et l'Asie pose un problème réglementaire grave, et rien ne justifie la création d'un cadre supplémentaire, alors que les instruments et les structures administratives nécessaires sont déjà en place;

- En ce qui concerne l'infrastructure ferroviaire, les wagons de fret et le matériel roulant, la question de l'harmonisation technique est d'un tout autre ordre de grandeur; une telle entreprise prendrait énormément de temps et nécessiterait des moyens humains et financiers considérables, ce qui ne semble pas correspondre aux ressources limitées et aux objectifs actuels assignés au GEURL; elle ne pourrait s'envisager que si les coûts et les avantages d'une telle approche sont clairement déterminés et que l'appui politique nécessaire est assuré;
- Enfin, la plupart de ces autres questions en matière de fret ferroviaire international sont liées aux normes de sécurité et d'interopérabilité des systèmes ferroviaires, qui sont régies à l'échelon de l'Union européenne et font l'objet d'un processus continu en interne d'harmonisation et de simplification; il est de l'intérêt de l'Union européenne, et en définitive de ses partenaires internationaux, que ce processus soit mené à bien afin de faciliter le transport aisé des marchandises par chemin de fer à l'intérieur de l'Union européenne, ainsi que la connexion efficace avec les couloirs internationaux de transport. Par conséquent, il semble prématuré au stade actuel d'envisager l'inclusion de ces questions dans un instrument juridiquement contraignant sur l'uniformisation du droit ferroviaire.

### **C. Principales dispositions d'un projet de convention relative au contrat de transport international de marchandises par chemin de fer**

L'approche retenue décrite au point III.A plus haut est bien reflétée à l'article premier, « Champ d'application » du projet de régime juridique de l'uniformisation du droit ferroviaire élaboré par le GEURL [Document informel SC.2/GEURL No.6 (2017)]. Le chapitre premier du projet de régime juridique pour l'uniformisation du droit ferroviaire contient également des définitions pertinentes (article 2) et les dispositions relatives au droit contraignant (article 3) et au droit public (article 4).

Les principales dispositions de fond relatives à l'uniformisation du droit ferroviaire devraient concerner : 1) la conclusion et l'exécution du contrat de transport, 2) le régime de responsabilité, 3) la résolution des litiges et 4) les relations entre transporteurs. Ces éléments sont couverts par le projet de régime juridique de l'uniformisation du droit ferroviaire élaboré par la GEURL.

Il est suggéré de suivre le modèle de la convention relative au contrat de transport international de marchandise par route (CMR), qui s'est avéré un instrument simple, efficace et robuste depuis son entrée en vigueur en juillet 1961. Les objectifs de la CMR sont en effet très proches de ceux de l'uniformisation du droit ferroviaire, à savoir la normalisation des conditions régissant le contrat de transport international de marchandises, y compris en ce qui concerne les documents utilisés pour ces transports et la responsabilité du transporteur.

Les dispositions générales peuvent porter notamment sur les questions suivantes : participation/adhésion, signature, ratification, dépositaire, entrée en vigueur, dénonciation, règlement des litiges concernant l'interprétation ou l'application de la convention, déclaration/réserve, réexamen, modification, notifications.

## **D. Gestion et administration du projet de convention**

L'objet du projet de convention est juridique et contractuel ; il n'implique aucune tâche opérationnelle qui nécessiterait de prévoir une structure de gestion dotée des ressources correspondantes, comme dans le cas, par exemple, de la convention TIR (notamment pour l'établissement et la publication périodique des carnets TIR).

En deuxième lieu, compte tenu de l'expérience et de la pratique issues de la CMR, en vigueur depuis plus de 50 ans, on compte que le projet de convention relative au contrat de transport international de marchandises par chemin de fer nécessiterait des ressources minimales pour son administration.

Le comité des transports intérieurs de la CEE-ONU et son groupe de travail sur le transport ferroviaire (SC.2) veilleraient à la bonne gestion de la convention, encourageraient les nouvelles adhésions, et pourraient examiner ses dispositions dans le cadre des travaux visant à faciliter et développer le trafic ferroviaire international par l'harmonisation et la simplification des règles et des exigences concernant le transport ferroviaire Euro-Asie. S'il est jugé nécessaire, ou lorsqu'il le sera, un groupe d'experts ad hoc doté d'un mandat spécifique pourrait être formé pour une durée limitée, par exemple afin d'élaborer un projet de proposition de modifications de la convention, ou de formuler des recommandations sur l'application ou l'interprétation de certaines dispositions particulières.

Les principales organisations et associations professionnelles concernées (OTIF, OSJD, CIT, FIT...) sont déjà présentes et actives dans ce cadre et seraient invitées à continuer de fournir l'expertise et l'assistance nécessaires pour faciliter la mise en œuvre de la convention, par exemple aux fins de l'établissement du contrat type, ou du réexamen et de la mise à jour éventuelle de la lettre de voiture et d'autres documents de transport nécessaires pour l'uniformisation du droit ferroviaire.

## **IV. Incidences attendues**

### **A. Sur les opérateurs ferroviaires et leurs clients**

Les opérateurs ferroviaires et leurs clients seraient les bénéficiaires directs de la présente proposition pour l'uniformisation du droit ferroviaire sous forme d'une convention relative au contrat de transport. Celle-ci donnerait en effet la possibilité de conclure un seul contrat de transport pour le transport international spécifique de marchandises par chemin de fer entre l'Europe et l'Asie, accompagné d'une seule lettre de voiture relevant d'un seul régime juridique international.

Une convention relative au contrat de transport international de marchandises par chemin de fer établirait un cadre juridique international uniforme pour le fret ferroviaire entre les États participants, soumis par ailleurs aux régimes OTIF/CIM ou OSJD/SMGS.

Les dispositions de l'uniformisation du droit ferroviaire priment sur les législations nationales et s'appliquent à chaque contrat de transport international entre ces États si les parties au contrat de transport choisissent d'appliquer l'uniformisation du droit ferroviaire à leur contrat.

Ce régime couvre la totalité de l'itinéraire depuis les locaux de l'expéditeur jusqu'à ceux du destinataire ; il n'est dès lors pas nécessaire de tenir compte des multiples réglementations applicables au transport de marchandises; les règles de l'uniformisation du droit ferroviaire concernant la conclusion du contrat renforcent également la liberté des parties, qui peuvent décider des modalités les mieux adaptées à leurs besoins particuliers.

La lettre de voiture unique ne doit pas être conforme à deux cadres réglementaires, comme tel est actuellement le cas pour la lettre de voiture CIM/SMGS ; ce document permet d'éliminer les délais et la charge administrative liés à la réexpédition des marchandises à la frontière entre les régions CIM et SGMS.

Globalement, le projet de convention relative au contrat de transport international de marchandises par chemin de fer permettrait aux opérateurs ferroviaires et à leurs clients d'acheminer le fret à travers le continent eurasiatique de manière rapide et rentable, sur la base d'un régime juridique uniforme comportant une charge administrative minimale.

## **B. Sur les États participants (contractants ou signataires du projet de convention)**

Après l'aboutissement de l'effort initial de négociation en vue d'un accord sur un texte définitif de la convention, il n'y aurait aucune incidence (négative) particulière pour les États participants. Du point de vue juridique, l'instrument proposé est clair, simple et analogue à ce qui existe déjà pour le transport routier (convention CMR). Il impliquerait simplement de signer et ratifier le texte de la convention, une fois pour toutes.

Comme indiqué plus haut, la mise en œuvre de la convention en tant que telle n'aurait que très peu d'incidence sur les ressources financières et administratives des États participants. Les structures existantes au niveau de la CEE-ONU sont suffisantes pour permettre la supervision et l'administration nécessaires.

## **C. Sur les organismes, organisations intergouvernementales et associations professionnelles concernés**

S'agissant d'une proposition de législation d'interface, le projet de convention relative au contrat de transport international de marchandises par chemin de fer n'entre pas en conflit avec les règles en vigueur des CIM et de la SMGS, qui s'appliquent au fret ferroviaire international dans les limites de leurs zones géographiques respectives. Par ailleurs, l'OTIF et l'OJDS devraient avoir intérêt à garantir l'application aisée de l'uniformisation du droit ferroviaire sous forme d'une convention relative au contrat de transport, au bénéfice de leurs pays membres et de la communauté du transport ferroviaire dans son ensemble. Dans une perspective plus large, l'uniformisation du droit ferroviaire pourrait ouvrir de nouvelles possibilités de coopération et stimuler l'harmonisation ascendante des normes techniques.

## **V. Conformité avec le mandat du GEURL**

Après huit ans d'activité, les progrès accomplis par le GEURL sont suffisamment importants et stables pour envisager l'achèvement de son mandat sans plus attendre. Conformément à son mandat actuel, le GEURL devrait mettre un terme à ses activités après sa 22<sup>e</sup> session prévue pour octobre 2019, en remettant un rapport au groupe de travail sur le transport ferroviaire en novembre 2019.

Sur la base des quatre groupes de missions décrits dans le mandat, le rapport devrait notamment inclure une proposition détaillée de document ou d'un ensemble de documents juridiquement contraignant sur l'uniformisation du droit ferroviaire, tenant compte des projets de dispositions légales déjà élaborés pour le contrat de transport de marchandises. La proposition décrite succinctement dans le présent document atteint cet objectif. Surtout, la proposition de projet de convention relative au contrat de transport international de

marchandises par chemin de fer répondrait aux attentes des entreprises et des acteurs du marché, en temps utile et selon un bon rapport coût-efficacité.

Si la présente proposition est accueillie favorablement par le GEURL lors de sa 19<sup>e</sup> session, il devrait être possible de finaliser un projet détaillé au cours des deux sessions suivantes du groupe et de le présenter pour examen à la 73<sup>e</sup> session du groupe de travail sur le transport ferroviaire, en novembre 2019.

---