

01.030

**Message
concernant la convention relative aux transports
internationaux ferroviaires**

du 30 mai 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation, par le présent message, le projet d'arrêté fédéral concernant le protocole du 3 juin 1999 portant modification de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 mai 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La première convention internationale relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) date de 1893. Elle a créé une union administrative conforme au droit international en vigueur à l'époque et dotée d'un secrétariat permanent, l'Office central des transports internationaux ferroviaires. Jusqu'à la signature du protocole du 3 juin 1999 portant modification de la COTIF (protocole de Vilnius), l'objectif de cette organisation gouvernementale consistait principalement à développer les réglementations uniformes qui existaient depuis des décennies à propos du transport international des voyageurs et des marchandises; il s'agit des règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (CIV) et des marchandises (CIM).

La Suisse avait pris l'initiative de créer un régime juridique uniforme car, dès l'avènement du chemin de fer, notre pays a tiré parti de ce moyen de transport en trafic national et international. C'est à son initiative que le droit du transport ferroviaire a commencé à évoluer. Depuis lors, à raison de huit conférences de révision, ce droit a été adapté en fonction des évolutions économiques, juridiques et techniques. La dernière révision majeure remonte à 1980. Lors de cette 8^e révision, les dispositions institutionnelles des conventions initiales CIV et CIM ont été complètement remaniées. Une organisation intergouvernementale, dotée d'une structure moderne, a ainsi été créée.

La structure du chemin de fer, étatique et fortement cloisonnée sur le marché national, l'a empêché d'être véritablement compétitif. La décision de la Communauté européenne (CE) d'ouvrir le marché des transports ferroviaires a donc été déterminante pour entreprendre une refonte de la COTIF. Par sa directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires, la CE a en effet introduit le principe du droit d'accès à l'infrastructure en transport international ferroviaire ainsi qu'une nette séparation, organisationnelle et juridique, entre les tâches relevant de l'Etat et celles des entreprises ferroviaires. La séparation de l'exploitation et de l'infrastructure a également modifié de façon décisive la nature des contrats conclus selon les lois en vigueur.

La nouvelle convention élargit sensiblement le but et les tâches de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF). A l'avenir, elle doit aussi contribuer à assurer l'interopérabilité et l'harmonisation du secteur ferroviaire en déclarant obligatoires les normes techniques et en adoptant des règles techniques uniformes. Elle vise à concentrer en principe au sein de l'OTIF la coopération internationale des Etats membres en matière ferroviaire, tout en assurant la continuité juridique et organisationnelle de l'OTIF en tant qu'organisation indépendante.

L'intervalle entre les assemblées générales, qui était de cinq ans, est réduit à trois ans. En conséquence, les mandats du comité administratif, de son président et du secrétaire général, qui reprend les tâches du secrétariat de l'OTIF assumées autrefois par l'Office central, sont également limités à trois ans. Le comité administratif se

composer désormais du tiers des Etats membres (au lieu des 12 Etats membres admis jusqu'ici) tandis que la Suisse renoncera définitivement à un siège permanent.

L'introduction de l'anglais comme troisième langue de travail de l'OTIF favorisera l'adhésion de pays dans lesquels ni le français ni l'allemand ne sont couramment parlés. Dorénavant, les organisations régionales d'intégration économique qui sont habilitées à légiférer pour leurs membres (p.ex. la CE) pourront adhérer à la convention. Le statut de «membre associé» a en outre été créé.

La disposition relative au financement des dépenses de l'organisation est un compromis permettant de satisfaire tant les plus gros contributeurs que les autres Etats membres. Tant la longueur de toute l'infrastructure ferroviaire des divers Etats membres que leur capacité financière seront prises en compte conformément à la clé de répartition des Nations Unies.

Grâce à la modification de la COTIF et à l'intégration des appendices dans la convention, on a réussi à créer un système juridique autonome et acceptable pour les intéressés. Même pour la Suisse, la COTIF revêt une grande importance, étant donné qu'elle soutient sa politique des transports en encourageant l'interopérabilité.

Au stade de la ratification du protocole de Vilnius, il est impossible de modifier le protocole, la convention et les appendices ad hoc, car ils ont été adoptés à l'unanimité par la 5^e Assemblée générale de l'OTIF. La nouvelle convention entrera en vigueur trois mois après que deux tiers (27) des Etats membres l'aient ratifiée, acceptée ou approuvée.

La nouvelle COTIF avec ses appendices entraîne une uniformisation multilatérale du droit; cela étant, le présent arrêté fédéral est sujet au référendum facultatif.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Introduction**

Les auteurs de la première convention internationale relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) – rédigée à l’initiative de la Suisse – s’étaient déjà rendu compte qu’une adaptation régulière en fonction des évolutions économiques, juridiques et techniques serait nécessaire. Les Etats membres ont été en mesure, au moyen de huit conférences de révision ordinaires et de plusieurs extraordinaires, non seulement d’adapter régulièrement le droit des transports ferroviaires, mais aussi d’en sauvegarder l’unité.

Par sa directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires¹, la Communauté européenne (CE) a déclenché une réforme fondamentale des chemins de fer. Le droit d’accès à l’infrastructure pour le transport international devant être garanti sur les réseaux de chacun des pays membres (accès au réseau), il en est résulté une concurrence accrue entre les entreprises ferroviaires de transport et une plus grande compétitivité.

L’application de cette directive européenne impliquait la création d’entreprises ferroviaires autonomes qui devaient se dessaisir de tâches de surveillance, notamment en matière d’interopérabilité du chemin de fer et de sécurité, que les Etats leur avaient auparavant attribuées. Ainsi le droit des transports ferroviaires a été rendu conforme aux exigences structurelles, économiques et juridiques actuelles.

Certes, les directives de la CE ne sont contraignantes que pour les Etats membres de cette union qui représentent moins de la moitié des Etats membres de l’Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF). Cependant, les échanges internationaux se font principalement entre les pays de la CE et leurs pays limitrophes. Au surplus, la présence de deux régimes de droit différents eût été une source de conflit et n’aurait pas répondu aux vœux de la clientèle. Aussi la nouvelle COTIF est-elle conforme au droit communautaire mais tient également largement compte des spécificités des Etats non membres de la CE.

Le droit qui régit les différents contrats de transport international a dû être revu principalement en raison de la séparation de l’exploitation et de l’infrastructure. Un tel fractionnement modifie sensiblement les rapports de droit et les conditions des contrats entre le client et le transporteur, d’une part, et entre les divers transporteurs, d’autre part. Les règles de responsabilité notamment sont affectées par ces changements.

¹ JO L 237 du 24 août 1991, p. 25 ss

1.2 Phase préparatoire

1.2.1 Travaux de la commission de révision

La commission de révision est l'organe qui, en vertu de la convention existante, est chargé d'examiner les propositions des États membres. Elle a tenu 23 sessions pour adapter la convention de base et les Règles uniformes des deux contrats de transport traditionnels que sont ceux sur le transport ferroviaire des voyageurs et des marchandises (CIV et CIM) ainsi que le règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID). Cette commission a en outre examiné de nouvelles Règles uniformes concernant d'une part les contrats d'utilisation de véhicules (CUV) et de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI) et d'autre part dans le domaine de la sécurité la validation de normes techniques et l'adoption de prescriptions techniques applicables au matériel ferroviaire destiné à être utilisé en trafic international (APTU) et l'admission technique de matériel ferroviaire utilisé en trafic international (ATMF).

Les travaux ont débuté en 1993. Les projets de textes soumis à la 5^e Assemblée générale étaient le résultat d'environ 90 journées de négociations. 32 États membres sur 39 ont participé aux travaux. La Commission européenne ainsi que les organisations et associations internationales intéressées ont également présenté leurs suggestions, notamment celles des chemins de fer, des professionnels de la route, de la normalisation et des usagers du rail. Les entreprises de transport ferroviaire et leurs usagers ont été associés à ces travaux, notamment par la participation de leurs organisations faîtières à la commission de révision.

1.2.2 Extension du domaine d'activité de l'OTIF

La révision totale des bases juridiques du transport ferroviaire international a été l'occasion de reconsidérer les tâches de l'organisation. La nouvelle convention les a étendues, de sorte que l'OTIF sera chargée non seulement d'appliquer les Règles unifiées CIV, CIM, CUV, CUI et RID concernant l'utilisation de l'infrastructure pour le trafic ferroviaire international et l'emploi du matériel ferroviaire, mais aussi d'appliquer les nouvelles prescriptions sur la responsabilité et de valider les normes. De cette manière, cette organisation pourra, à moyen terme, suivre l'exemple de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et devenir l'organisation compétente, au niveau étatique, pour les questions concernant les transports ferroviaires.

1.2.3 Déroulement de la 5^e Assemblée générale

29 États membres ont participé à la 5^e Assemblée générale qui s'est tenue en mai 1999 à Vilnius. Malgré un travail intensif de préparation de l'Office central et de la commission de révision, l'Assemblée a dû traiter encore environ 150 propositions ou suggestions d'amendement. Grâce à l'attitude constructive des participants, elle a pu adopter à l'unanimité le protocole de Vilnius.

1.3 Résultats de la consultation

Les milieux intéressés (CFF, BLS, CIT, UTP, etc.) ont été consultés en mars/avril 2001, sachant que ni le protocole de Vilnius ni la COTIF et ses annexes ne pouvaient être modifiés. Leurs remarques ont été largement prises en compte.

2 Partie spéciale

2.1 Protocole 1999 portant modification de la COTIF 1980

Par la signature du protocole 1999, les Etats membres adhèrent formellement aux modifications de la convention de 1980 dans la nouvelle teneur adoptée par la 5^e Assemblée générale. 22 Etats membres, dont la Suisse, ont signé le protocole à Vilnius le 3 juin 1999.

Quant au fond, le protocole 1999 et la nouvelle convention élargissent sensiblement le but et les tâches de l'OTIF. Dans leur nouvelle teneur, ils visent à créer une organisation intergouvernementale qui traite de questions importantes relevant des Etats en matière de trafic international ferroviaire (art. 2 à 4 COTIF) de manière à obtenir une plus grande efficacité.

La Suisse n'assume plus la fonction de dépositaire de la convention. Comme c'est le cas pour les autres organisations intergouvernementales, cette tâche incombe désormais à l'OTIF elle-même jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole (art. 2 du protocole). Ce dernier contient notamment à son art. 6 les dispositions transitoires concernant le mandat du comité administratif, le calcul des cotisations des Etats membres et la fin du mandat du directeur général.

Le protocole sur les privilèges et immunités de l'OTIF, dont l'objectif est de garantir des rapports de confiance entre les Etats membres et l'organisation, d'une part, et entre les divers Etats membres, de l'autre, a fait ses preuves en pratique, raison pour laquelle aucune modification n'a été faite quant au fond. Le texte a été revu sur le plan rédactionnel et restructuré.

2.2 Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (convention de base)

2.2.1 Modifications structurelles

La nouvelle COTIF assure la continuité juridique et organisationnelle de l'OTIF en tant qu'organisation indépendante dotée de la personnalité juridique. Le siège de l'organisation reste à Berne mais l'Assemblée générale peut modifier cette disposition notamment en cas de fusion avec une autre organisation (art. 14, par. 2, let. f, COTIF).

Le but de l'organisation est élargi. Certes, le développement du droit international ferroviaire restera bien l'une des tâches primordiales de l'OTIF; toutefois, cette dernière devra participer activement à la suppression des obstacles au franchissement des frontières et mettre en œuvre une harmonisation technique en vue d'une compa-

tibilité maximale du matériel roulant ferroviaire. A cet effet, la structure de l'organisation s'est enrichie de deux organes, à savoir la commission de la facilitation ferroviaire et la commission d'experts techniques (art. 19 et 20 COTIF). Le secrétaire général, auparavant directeur général, devient un organe exécutif de l'OTIF; il sera élu par l'Assemblée générale et reprendra les tâches du secrétariat de l'OTIF, accomplies autrefois par l'Office central (art. 21 COTIF).

L'intervalle actuel entre les assemblées générales est réduit de cinq ans à trois ans. En conséquence, les mandats du comité administratif, de son président nouvellement élu par l'Assemblée et du secrétaire général sont également limités à trois ans pour permettre un changement plus fréquent, et, partant, une participation plus intensive d'un nombre d'Etats membres aussi grand que possible.

Le comité administratif, qui fait l'objet de l'art. 15, se composera désormais de membres provenant d'un tiers des Etats membres. Le nombre de ses membres ne sera plus fixe (actuellement 12), mais variera si le nombre des Etats membres augmente. La Suisse renoncera définitivement à un siège permanent au Comité administratif. Etant donné le nombre croissant des membres de l'OTIF et le fait que l'octroi de privilèges n'est plus conforme avec les structures démocratiques des organisations internationales, il n'est plus justifié que la Suisse dispose d'un siège permanent.

Vu l'importance que revêt l'anglais au niveau international, notamment dans le domaine ferroviaire, cette langue sera introduite comme troisième langue de travail de l'organisation (art. 45, par. 1, COTIF).

2.2.2 Champ d'application et entrée en vigueur des futures modifications

Alors que le champ d'application de la convention dépend actuellement des lignes ferroviaires que les Etats membres ont inscrites dans les listes correspondantes, les Règles uniformes s'appliqueront désormais de manière contraignante à tout contrat de transport ferroviaire de personnes et de marchandises lorsque les points de départ et de destination sont situés dans deux Etats différents (art. 24 COTIF).

Le système actuel de la ratification par voie de protocole des décisions de l'Assemblée générale est abandonné. Cette procédure ne permettait pas de réagir assez rapidement à l'évolution du marché. Les modifications de la convention proprement dite décidées par l'Assemblée générale n'entreront en vigueur que douze mois après leur approbation par les deux tiers des Etats membres (art. 34, par. 2, COTIF). Pour les modifications qui sont de la compétence des commissions conformément à une liste exhaustive fixée à l'art. 33 de la COTIF, le délai est également de douze mois mais l'approbation de la moitié des Etats membres est suffisante.

Une exception (art. 35, par. 3) est cependant concédée pour les décisions adoptées par la commission d'experts du RID (marchandises dangereuses); le délai est ramené à six mois de manière à être en harmonie avec les délais fixés dans l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR).

Le par. 6 de l'art. 34 est nouveau: dorénavant, lorsqu'elle se prononce sur une modification, l'Assemblée générale peut statuer que l'organisation exclut de ses rangs les Etats qui ne peuvent pas accepter des modifications importantes.

Finalement, la nouvelle convention offre aux organisations régionales d'intégration économique la possibilité d'adhérer de plein droit à l'OTIF. Pour l'instant, cette ouverture pourrait principalement intéresser la Communauté européenne (art. 38 COTIF).

Pour des Etats membres s'intéressant aux travaux de l'OTIF, sans vouloir toutefois accepter dans un premier temps tous les droits et obligations liés à une adhésion, le statut de membre associé est désormais possible (art. 39 COTIF). Il pourrait faciliter ultérieurement l'adhésion à part entière de cet Etat.

2.2.3 Gestion financière de l'organisation

L'abandon du système des lignes ferroviaires inscrites exigeait un nouveau mode de financement. La réglementation du financement des dépenses de l'organisation a constitué l'une des questions les plus épineuses à résoudre. Il s'agissait de trouver un compromis auquel pouvaient se rallier les plus gros contributeurs, d'une part, et les autres Etats membres, dont la situation économique et l'importance du trafic international sont très variables, d'autre part. Selon la solution retenue, les charges financières de l'organisation seront supportées à raison de 40 % sur la base de la clé des contributions du système des Nations Unies (critère économique) et de 60 % en fonction de la longueur totale des infrastructures ferroviaires. De plus, chaque Etat-membre supporte au moins 0,25 % et au plus 15 % des contributions (art. 26 COTIF).

En vertu de l'art. 25, l'OTIF présentera son programme de travail, son budget, ses comptes et son rapport de gestion à un rythme bisannuel. Le mandat additionnel relatif à la vérification des comptes est intégré dans la convention. Il est effectué par l'Etat hôte, donc par la Suisse. L'Assemblée générale peut toutefois confier cette tâche à un autre Etat-membre (art. 27 COTIF).

2.3 Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (CIV, appendice A)

Selon l'art. 1, ces Règles uniformes s'appliquent à tout contrat de transport ferroviaire de voyageurs effectué à titre onéreux ou gratuit; elles ne dépendent donc pas du système des lignes inscrites. Le transport exécuté par plusieurs transporteurs successifs est censé constituer un transport unique. Le contrat peut également prévoir le transport de colis à main, d'animaux, de bagages et de véhicules (art. 12 ss CIV). Certaines anciennes dispositions, comme les obligations de transporter et de publier les tarifs, ont été abandonnées pour donner plus de liberté aux parties contractantes.

Le système de la responsabilité reste inchangé pour l'essentiel; il n'a dû être adapté que dans la mesure requise par la séparation de la prestation de transport et de l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. En cas de mort ou blessures de voya-

geurs, la responsabilité du transporteur n'est pas réglée de la même manière que pour les dégâts causés à des bagages ou des véhicules. Si, pour les deux derniers cas, la responsabilité est solidaire, il n'en est pas de même des préjudices résultant de la mort, des blessures ou de toute autre atteinte à l'intégrité physique ou psychique du voyageur. Dans ce cas, la responsabilité incombe au transporteur qui a fourni la prestation au cours de laquelle l'accident s'est produit. En principe, le montant du dommage est fixé selon le droit national, mais les Règles uniformes CIV s'appliquent lorsque le droit national prévoit des indemnités inférieures.

Il est désormais possible d'obtenir des dommages-intérêts pour l'inobservation de l'horaire (art. 32 CIV). La responsabilité pour les dommages résultant d'un retard à la livraison du bagage est réglée de manière plus favorable pour la clientèle, tandis que les indemnités en cas de perte ont été doublées.

2.4 Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM, appendice B)

La réforme des Règles uniformes CIM vise à harmoniser le plus possible le droit des transports ferroviaires avec celui des autres modes de transport, en particulier les transports routiers.

Le contrat de transport ferroviaire international des marchandises n'est plus un contrat formel mais un contrat consensuel, à l'instar du contrat international de transport routier (CMR). Il est conclu avec l'entreprise ferroviaire en tant que transporteur, indépendamment de l'infrastructure utilisée. Les obligations de transporter et de publier des tarifs sont supprimées, y compris pour les marchandises dangereuses.

Aux termes de l'art. 1, les Règles uniformes CIM s'appliquent obligatoirement à tout contrat relatif au transport des marchandises par rail, à titre onéreux, lorsque le lieu de prise en charge et celui de la livraison sont situés sur le territoire de deux Etats membres différents.

Etant donné le caractère consensuel du contrat précité, l'absence, la défectuosité ou la perte de la lettre de voiture n'entachent ni l'existence ni la validité du contrat (art. 6, par. 2, CIM). Pour répondre aux vœux de la Commission européenne, l'usage de la lettre de voiture est obligatoire dans le cas d'un transport empruntant le territoire douanier de la CE, ou le territoire sur lequel est appliquée, en matière douanière, la procédure de transit commun (art. 6, par. 7, CIM).

Le régime de la responsabilité objective, qui comprend de nombreuses clauses uniformes en cas de responsabilité commune de plusieurs transporteurs, reste inchangé pour l'essentiel. Les montants maximaux liés à la responsabilité n'ont que très peu varié. Alors que, dans un premier temps, l'Assemblée générale avait accepté une augmentation de 50 % des indemnités pour tenir compte de la dépréciation des droits de tirage spéciaux (DTS), elle est revenue sur sa décision en maintenant au taux actuel l'indemnité due en cas d'avarie de la marchandise transportée (art. 23 ss).

2.5

Règlement concernant le transport des marchandises dangereuses (RID, appendice C)

Ce règlement contient essentiellement des prescriptions de sécurité en matière de transport ferroviaire qui servent à la protection des personnes, de l'environnement et des marchandises. Ces prescriptions relèvent aujourd'hui en grande partie du droit public. Par la directive 96/49/CE relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer², la CE a déclaré obligatoire pour ses membres l'application du RID également au trafic national et indépendamment d'un contrat de transport CIM. Le RID constitue désormais un appendice autonome de la COTIF, qui comprendra une partie juridique et une annexe technique. Il reprend le champ d'application de la directive CE. L'annexe technique, dont la procédure d'amendement est, avec certaines restrictions, de la compétence de la commission d'experts du RID – permet une adaptation rapide en fonction de l'évolution technique.

Depuis de nombreuses années et sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et de l'OTIF, une harmonisation est recherchée entre les dispositions applicables aux transports de marchandises dangereuses par la route (ADR) et par chemins de fer (RID). L'objectif de la restructuration complète de ces deux instruments est de réunir les prescriptions communes, afin de les rendre plus accessibles à la clientèle. Les annexes techniques de l'ADR et du RID contiennent plusieurs nouvelles dispositions (obligations des parties, conseiller à la sécurité, coopération internationale).

2.6

Règles uniformes concernant les contrats d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire (CUV, appendice D)

La directive 91/440/CEE a également des répercussions sur l'utilisation des véhicules ferroviaires en trafic international du fait que les relations de coopération entre les propriétaires de véhicules de particuliers et les entreprises de transport se modifient radicalement. Toutes les catégories de véhicules et toutes les formes de contrat d'utilisation seront traitées de la même manière à titre de réglementation facultative.

Aux termes de l'art. 1, les Règles uniformes CUV s'appliquent aux contrats bilatéraux et multilatéraux concernant l'utilisation de véhicules ferroviaires en tant que moyens de locomotion propres à effectuer des transports selon les CIV ou CIM. On a délibérément renoncé à prévoir expressément le contrat d'immatriculation des véhicules; seule l'immatriculation technique est exigée. Il n'est plus prévu de faire une distinction juridique entre des véhicules appartenant à une entreprise de transport ou à un particulier. Les Règles uniformes CUV règlent de manière uniforme les questions de la responsabilité pour les dommages, ceci toutefois à titre supplétif (art. 4 ss CUV). La responsabilité selon les Règles uniformes CUV est moins rigoureuse que la responsabilité selon les Règles uniformes CIM, car il s'agit d'une responsabilité pour faute, avec renversement du fardeau de la preuve.

² JO L 235 du 17 septembre 1996, p. 25 ss.

2.7 Règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI, appendice E)

La directive 91/440/CEE a aussi remis en cause le monopole de l'utilisation de l'infrastructure. La possibilité d'accéder au réseau donnée aux entreprises ferroviaires ou aux groupements internationaux requiert une nouvelle réglementation des relations contractuelles. Selon l'art. 1, les Règles uniformes CUI sont applicables quel que soit le siège ou la nationalité des parties. Elles sont également valables lorsque l'infrastructure est gérée ou utilisée par des Etats ou des institutions gouvernementales. Le contrat est conçu de manière à laisser aux parties la plus grande liberté possible dans leurs relations contractuelles. En revanche, la responsabilité est réglée de manière uniforme et contraignante, tant pour le gestionnaire de l'infrastructure que pour le transporteur (art. 8 ss).

2.8 Règles uniformes concernant la validation de normes techniques et l'adoption de prescriptions techniques uniformes applicables au matériel ferroviaire utilisé en trafic international (APTU, appendice F)

La 4^e Assemblée générale a constaté que l'harmonisation technique à une échelle géographique aussi grande que possible est une tâche fondamentale permettant au secteur ferroviaire d'être en mesure d'exécuter un transport international sans obstacles. Pour ce faire, il y avait lieu de recourir au savoir-faire et à l'expérience des organisations spécialisées telles que le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI). Aussi a-t-elle chargé l'OTIF d'étudier notamment, en coopération avec d'autres organisations intéressées, les problèmes de validation des normes techniques ferroviaires. Les propositions se rapportent pour l'instant au chemin de fer conventionnel.

En effet, il a été jugé prématuré d'étendre à toute l'aire d'application de la COTIF les règles adoptées par la CE dans sa directive 96/48/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse³. L'appendice F vise, par un système simple, à assurer et à améliorer l'interopérabilité du matériel ferroviaire en général et celui des véhicules en particulier. Ces dispositions de droit uniforme et contraignantes doivent faciliter le trafic ferroviaire international en le rendant plus performant.

Il faut d'emblée différencier l'élaboration de ces normes et prescriptions techniques de la validation de celles-ci. L'élaboration des normes ne peut ni ne doit être une tâche de l'OTIF. Elle doit continuer à se faire dans les institutions non-gouvernementales actuelles telles que le CEN, le CENELEC et l'ETSI, avec la participation des entreprises ferroviaires, des gestionnaires d'infrastructure et des fabricants de matériel ferroviaire, ce qui permet d'utiliser leurs connaissances techniques. L'OTIF offrira ses services en tant qu'organisation intergouvernementale pour rendre contraignantes les normes développées par ces organisations. A cette fin,

³ JO L 235 du 17 septembre 1996, p. 6 ss.

l'appendice F, art. 1, fixe la procédure de validation des normes conformément aux règles de la COTIF qui constitue la base juridique contraignante. La nouvelle commission d'experts techniques statue sur la déclaration relative à l'effet contraignant d'une norme technique (art. 5, par. 2, APTU) et sur l'adoption de normes techniques uniformes (art. 6, par. 2, APTU).

Dans le domaine des normes ferroviaires, la Suisse assume encore la gérance de l'Accord intergouvernemental sur l'unité technique (UT) des chemins de fer. Bien que cet accord soit toujours en vigueur, sa portée a considérablement diminué. Son contenu a été en partie transféré dans d'autres accords, mais au niveau des administrations ferroviaires. Avec l'adoption de l'appendice F, qui reprend les dispositions de caractère contraignant, l'unité technique deviendra sans objet. L'art. 10 de cet appendice prévoit que l'entrée en vigueur des annexes techniques dans tous les Etats parties à l'UT abroge cet accord.

2.9 Règles uniformes concernant l'admission technique de matériel ferroviaire utilisé en trafic international (ATMF, appendice G)

Les considérations qui précèdent valent mutatis mutandis pour l'admission technique des véhicules et autres matériels ferroviaires destinés à être utilisés en trafic international. Les procédures prévues à l'art. 4 tendent à assurer la sécurité du trafic ferroviaire. Les normes techniques et les règles techniques uniformes reprises dans les appendices des APTU constituent les bases matérielles de la construction et de l'exploitation/utilisation du matériel ferroviaire et définissent la procédure d'admission selon les ATMF; celles-ci sont une réponse, raisonnable sur le plan technique et cohérente sur le plan politique, à l'évolution du droit dans les limites de la directive 91/440/CEE, qui est intervenue à l'intérieur de la CE, de l'EEE et partiellement dans des autres Etats.

La reconnaissance réciproque du matériel présuppose le respect de l'ensemble des normes validées conformément aux dispositions de l'annexe F. En conséquence, la conformité aux normes est attestée par un certificat (art. 11 ATMF). Ni le contrôle de conformité ni la délivrance du certificat ne ressortissent à l'OTIF. Ces tâches incombent aux autorités compétentes en la matière. Cependant, le nouvel appendice G définit de manière contraignante les conditions d'admission notamment des véhicules ferroviaires en trafic international. En outre, en vertu de l'art. 13, l'OTIF tiendra un registre central de ces véhicules ferroviaires.

2.10 Ratification, entrée en vigueur

En vertu de l'art. 20 de la COTIF 1980, ce protocole est soumis à ratification, acceptation ou approbation. La nouvelle convention entrera en vigueur trois mois après que le dépositaire provisoire aura notifié aux Etats membres que les deux tiers (27) d'entre eux l'auront ratifiée, acceptée ou approuvée.

Actuellement, trois Etats membres (Albanie, Monaco et Tunisie) l'ont fait. L'entrée en vigueur peut raisonnablement être envisagée au cours des années 2003/2004.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Pour apprécier les conséquences financières de la révision, il y a lieu de considérer deux éléments bien distincts: d'une part, l'élargissement des tâches attribuées à l'OTIF, y compris l'introduction de l'anglais et, d'autre part, les nouvelles règles sur le financement.

Les nouvelles tâches dans le domaine des normes techniques nécessitent l'engagement d'un spécialiste à l'OTIF dans ce domaine. Toutefois, les grands travaux de refonte de la convention étant terminés, le personnel ainsi libéré pourra se vouer aux nouvelles tâches de l'OTIF. Quant aux dépenses générales, les tâches d'harmonisation des normes exigeront la fréquente convocation de la commission d'experts techniques, tout au moins au début, ce qui provoquera notamment des frais de secrétariat et de traduction. Le coût de l'introduction de l'anglais a été estimé à environ 300 000 francs l'an, ce qui représente environ 10 % du budget. En contrepartie, les futurs budgets seront allégés des dépenses engendrées par les grands travaux de révision.

La nouvelle répartition des contributions tiendra compte de la capacité économique des Etats pour 40 % (selon la clé de l'ONU); elle influencera très légèrement la participation de la Suisse. L'augmentation de la contribution de la Suisse à l'OTIF devrait se situer vers 10 %, soit un montant de 7 000 à 10 000 francs par an. Il faut encore relever que la contribution de la Suisse reste fort modeste (2,7 % en l'an 2000) par rapport aux autres Etats membres.

Les modifications de la convention n'ont pas d'incidences sur le personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les petites et moyennes entreprises (PME)

La structure étatique du chemin de fer a empêché une véritable compétitivité. Avec la directive 91/440/CEE, la CE a déclenché une réforme radicale des chemins de fer. Sa décision d'ouvrir le marché des transports ferroviaires a été déterminante quant à la réalisation de la révision de la COTIF. Les PME ont aussi été touchées, bien que marginalement, par les modifications qui étaient pour la plupart de nature structurelle. Les innovations concernent, en principe, les modifications structurelles et les simplifications ou clarifications juridiques. Ainsi, il n'existe plus d'obligation de transporter ni de publier des tarifs. Le statut juridique du transporteur effectuant la prestation a été réglé et les prescriptions sur la responsabilité civile ont été revues.

3.3 Conséquences pour les cantons

L'accord encourage l'application et la consolidation de la politique suisse des transports ferroviaires; il n'a pas de répercussions sensibles sur les cantons.

4

Programme de la législature

La mise en œuvre de la présente convention est conforme aux objectifs de la politique des transports et du programme de législature 2000–2003, car elle vise un allègement des règles institutionnelles, une concurrence accrue entre les entreprises ferroviaires de transport et une plus grande compétitivité entre tous les modes de transport.

5

Relation avec le droit européen

La nouvelle COTIF est entièrement conforme à la réforme des chemins de fer préconisée par la CE. Il s'agit notamment de libéraliser les transports et de donner davantage de liberté aux entreprises pour qu'elles acquièrent des parts du marché. La COTIF 1980 réservait le droit communautaire en ce sens que les Règles uniformes ne pouvaient prévaloir sur celles que certains Etats étaient amenés à prendre en application d'un traité tel que celui de la CE.

La nouvelle convention fait une place encore plus large aux organisations régionales d'intégration économique puisqu'elle rend possible leur adhésion en tant que membres à part entière (art. 38 COTIF). En sus de l'adaptation en fonction des changements économiques, juridiques et techniques, la refonte de la COTIF est surtout dictée par la réforme fondamentale des chemins de fer communautaires déclenchée par la directive 91/440/CEE. Il va sans dire que, tout au long des travaux de révision, un soin particulier a été voué à la compatibilité des textes révisés avec le droit communautaire.

6

Constitutionnalité

6.1

Compétence

La constitutionnalité du projet d'arrêté fédéral d'approbation repose sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.) qui attribue les affaires étrangères à la Confédération, lui conférant ainsi la compétence globale de conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 166, al. 2, Cst.

6.2

Référendum en matière de traités internationaux

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., sont sujets au référendum facultatif les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables ainsi que ceux qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui entraînent une unification multilatérale du droit.

En vertu de l'art. 41 COTIF, la convention peut, à tout moment, être dénoncée. La dénonciation prend effet à la fin de l'année suivante. Elle ne répond donc pas aux deux premiers critères de l'art. 141, al. 1, ch. 1, Cst.

Par ailleurs, l'OTIF est bien une organisation internationale, mais le protocole 1999 ne prévoit pas de modifications institutionnelles fondamentales de l'organisation

dont la Suisse est déjà membre. Il ne s'agit dès lors pas d'une adhésion à une organisation internationale au sens de l'art. 141, al. 1, ch. 2, Cst.

Les accords internationaux sont en outre sujets au référendum facultatif lorsqu'ils provoquent une uniformisation multilatérale du droit (art. 141, al. 2, let. d, ch. 3, Cst.). Lors de l'approbation de la COTIF 1980, on est, à juste titre, parti de l'idée que tel était le cas (cf. RO 1985 504). Les mêmes remarques s'appliquent donc lorsque la réglementation est modifiée sur des points essentiels. En l'occurrence, les modifications sont considérables tant quantitativement que qualitativement. Ainsi par exemple, la convention de base prévoit de nouveaux organes et comprend de nouveaux appendices; outre l'introduction de l'anglais comme troisième langue de travail de l'OTIF et un nouveau mode de financement, une autre innovation a été apportée en ce sens que la responsabilité civile du transporteur a été renforcée dans les Règles uniformes CIM et CIV. De plus, les obligations de transporter et de publier des tarifs ont été supprimées. Etant donné ces importantes modifications de la COTIF, l'arrêté fédéral approuvant le protocole portant modification de la COTIF est sujet au référendum facultatif.