

## **Conséquences juridiques de l'entrée en vigueur de la COTIF 1999 au cas où les Etats n'ont pas tous ratifié à temps**

### **1. Droit international public**

#### **1.1 Généralités**

- 1.1.1 La COTIF 1980 ne prévoit pas de possibilité de modifier ses dispositions institutionnelles par procédure simplifiée au moyen d'une décision majoritaire des Etats membres, mais une procédure plus ou moins classique avec ratification, adoption et approbation de décisions de modification de l'Assemblée générale par l'ensemble des Etats membres. La révision de 1999 par la 5<sup>ème</sup> Assemblée générale à Vilnius a donc été effectuée en préservant la continuité juridique sur la base de l'article 20 COTIF 1980. L'article 4 du Protocole 1999 de Vilnius concernant l'entrée en vigueur renvoie expressément à cet article.
- 1.1.2 Afin d'accélérer, dans la mesure du possible, l'entrée en vigueur de la nouvelle version de la COTIF, il a été renoncé à la pratique appliquée durant des décennies (Conventions de 1933, 1952, 1960, 1970) consistant à déterminer la date de la mise en vigueur lors d'une Conférence de mise en vigueur et il a été prévu une entrée en vigueur automatique après un délai relativement court, à savoir le premier jour du troisième mois suivant celui au cours duquel le Dépositaire provisoire a notifié aux Etats membres le dépôt de l'instrument de ratification, par lequel sont remplies les conditions de l'article 20, § 2 COTIF 1980.
- 1.1.3 Conformément à l'article 20 de la COTIF 1980<sup>1</sup>, une seule conséquence juridique est prévue dans la Convention même, dans le cas où les Etats n'ont pas tous ratifié, adopté ou approuvé les décisions de modification à temps avant l'entrée en vigueur. Dans l'intérêt de la préservation de l'unité du droit, l'application des Règles uniformes CIV et CIM est suspendue pour le trafic avec et entre les Etats membres qui n'ont pas déposé leur instrument de ratification, d'adoption ou d'approbation un mois avant l'entrée en vigueur du Protocole de Vilnius. La suspension n'a pas d'effet pour les Etats membres qui ont communiqué à l'Office central, conformément à l'article 20, § 3, al. 2 COTIF 1980, qu'ils appliquent, sans avoir déposé leur instrument de ratification, d'adoption ou d'approbation, les modifications décidées par l'Assemblée générale.
- 1.1.4 En ce qui concerne les questions institutionnelles, une conséquence juridique particulière n'est, par contre, pas prévue. La COTIF 1980 ne prévoit notamment pas, contrairement par exemple à la CIM 1970, que l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention ou plus exactement de la nouvelle version de la Convention a pour conséquence, pour les Etats parties n'ayant pas ratifié, adopté ou approuvé à temps,

---

1 Par la suite, il convient d'entendre par COTIF 1980 la COTIF 1980 dans la version du Protocole de 1990.

l'abrogation des anciens textes. Etant donné que cela irait à l'encontre de l'intérêt commun, la COTIF 1980 ne prévoit pas la possibilité d'exclure de tels Etats, comme cela est le cas p. ex. conformément à l'article 94, alinéa b de la Convention de Chicago de 1944. Conformément à l'article 34, § 6 COTIF 1999, l'Assemblée générale peut, au moment de la prise de décision concernant une modification, constater que celle-ci est d'une portée telle que tout Etat qui aura fait une déclaration visée au § 2 ou au § 3 et qui n'aura pas approuvé pas la modification dans les dix-huit mois à dater de son entrée en vigueur cessera, à l'expiration de ce délai, d'être Etat membre de l'Organisation. Cette disposition n'existait toutefois pas encore au moment des décisions de Vilnius.

- 1.1.5 Les Etats qui ne ratifient, n'adoptent ou n'approuvent (ou adhèrent au Protocole de Vilnius 1992) pas à temps la version 1999, **demeurent, par conséquent, membres de l'OTIF**. Les règles générales du droit international public sont applicables. Parmi ces règles figure notamment le principe exprimé dans l'article 34 de la Convention de Vienne relative au droit des contrats, selon lequel un contrat, dans le cas présent le Protocole de Vilnius 1999, ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans son consentement. Les Etats n'ayant ni ratifié ni adopté ou approuvé le Protocole de Vilnius 1999, sont, au sens de ce principe, considérés comme des Etats tiers en ce qui concerne leur relation avec le Protocole de Vilnius 1999.
- 1.1.6 Par ailleurs s'applique le principe de l'article 30 de la Convention de Vienne relative au droit des contrats, selon lequel entre un Etat qui est Etat partie aux deux contrats, et un Etat qui est Etat partie uniquement à l'un des deux contrats, le contrat auquel appartiennent les deux Etats en tant qu'Etats parties, dans le cas présent la COTIF 1980, règle leurs droits et obligations réciproques. L'ancien contrat n'est toutefois applicable que dans la mesure où il est compatible avec le contrat ultérieur, lorsque toutes les parties à l'ancien contrat ne comptent pas parmi les parties au contrat ultérieur.
- 1.1.7 En ce qui concerne l'exercice des droits et des obligations selon la COTIF 1980, les parties au contrat doivent respecter le principe général de droit international public de la bonne foi (*bona fides*). Elles doivent, par ailleurs, tenir compte de l'«effet par anticipation» de leur signature, selon lequel un Etat a l'obligation de s'abstenir de tout acte qui priverait le traité de son but et de son objet (article 18 de la Convention de Vienne relative au droit des contrats).

## 1.2 Assemblée générale

- 1.2.1 Compte tenu des conditions précitées, tous les Etats membres actuels de l'OTIF, qui demeurent membres de cette organisation intergouvernementale, peuvent non seulement participer à la prochaine Assemblée générale, mais également exercer leurs droits, notamment leurs droits de vote, dans la mesure où ils n'ont pas perdu ce droit pour d'autres raisons, par exemple des arriérés de contributions.
- 1.2.2 Dans le cas d'espèce concret, il pourrait être difficile de répondre à la question de savoir dans quelle mesure des Etats n'ayant pas ratifié, adopté ou approuvé le

---

2 Ce cas particulier concerne l'Ukraine qui avait déposé sa demande d'adhésion déjà avant la 5<sup>ème</sup> Assemblée générale en 1997, dont l'adhésion n'avait toutefois pas été réalisée en 1999 et qui devrait, par conséquent, d'abord adhérer au Protocole de Vilnius 1999 conformément à son article 3, § 3.

Protocole 1999 peuvent participer à un vote et dans quelle mesure le droit de participer à un vote peut être refusé. Cela serait, par exemple le cas pour des décisions concernant les conditions d'adhésion d'une organisation régionale d'intégration économique à la COTIF, étant donné que l'article 38 COTIF 1999 ne s'applique pas à de tels Etats. Il en serait de même pour les décisions concernant la détermination de la contribution transitoire conformément à l'article 6, § 7 du Protocole 1999. Là aussi, il serait possible de défendre le point de vue que les Etats qui n'ont pas ratifié ce texte, ne doivent pas avoir un droit de participation en ce qui concerne les décisions basées sur ces dispositions.

### 1.3 Commissions

- 1.3.1 En principe, les énoncés ci-dessus sont également valables pour l'exercice des droits et des obligations dans les autres organes de l'OTIF comme le Comité administratif ou d'autres commissions qui existent déjà sur la base de la COTIF 1980, telle que la Commission de révision.
- 1.3.2 Il convient toutefois d'apprécier cette question de manière plus différenciée, dans la mesure où il s'agit de
- 1.3.2.1 du Comité administratif, qui est un organe représentatif composé, selon la COTIF 1980, de 12 membres et, selon la COTIF 1999, d'un tiers des Etats membres, et
- 1.3.2.2 de la Commission de révision et de la Commission d'experts du RID, composées de tous les Etats membres et qui peuvent légiférer pour les Etats membres.
- 1.3.3 En ce qui concerne chacune des commissions, il se pose la question de savoir dans quelle mesure il s'agit, compte tenu de la nouvelle situation, encore d'un organe **uniforme** ou, le cas échéant, de deux organes différents. Dans ce cas, selon les principes du droit international public, la COTIF 1999 serait applicable en ce qui concerne les relations entre des Etats qui sont uniquement parties à la version 1999 de la COTIF, et la COTIF 1980 serait encore applicable ce qui concerne les relations entre des Etats qui sont parties à la COTIF 1999 et celles qui sont parties à la COTIF 1980.
- 1.3.4 Pour le Comité administratif, la COTIF 1999 entraîne, pour l'essentiel, les modifications suivantes par rapport à la COTIF 1980 :
- nombre des membres,
  - choix des membres suppléants,
  - quorum et majorité nécessaire,
  - pas de siège permanent de la Suisse,
  - rythme des sessions,
  - conséquences des modifications du système de financement,
  - choix du Président.
- 1.3.5 Une situation qui part du principe de l'existence d'organes différents, ne serait compatible ni avec le principe de base de la révision en préservant la continuité

juridique sur la base de l'article 20 COTIF 1980 ni applicable d'un point de vue pratique<sup>3</sup>.

- 1.3.6 Par conséquent, seule une solution pragmatique sur la base du principe de la bonne foi et de l'effet préliminaire de l'adoption du Protocole 1999 par la 5<sup>ème</sup> Assemblée générale peut entrer en ligne de compte. Cette solution devrait partir du principe du Comité administratif en tant qu'organe **uniforme**, composé d'un tiers des Etats membres et qui devrait être chargé, lors de ses décisions, notamment dans les questions financières, de tenir compte des intérêts des Etats membres qui n'ont pas ratifié, adopté ou approuvé le Protocole de Vilnius, conformément aux principes cités du droit international public. Lorsqu'une telle décision de l'Assemblée générale est prise à l'unanimité, des difficultés insurmontables peuvent probablement être largement évitées en raison du principe d'estoppel de droit international public.
- 1.3.7 En ce qui concerne la Commission de révision et la Commission d'experts du RID, d'autres problèmes se posent outre la question de savoir s'il s'agit d'organes uniformes ou non (v. ch. 1.3.3) : en effet, ces Commissions peuvent légiférer pour les Etats membres, cette législation étant contraignante pour eux, même s'ils ont voté contre ou ont formulé une objection. De telles dispositions sont des réglementations exceptionnelles du droit international public qui doivent être interprétées de manière restrictive.
- 1.3.8 Dans le cas d'une éventuelle évolution juridique par la **Commission de révision**, il s'agit non seulement de l'évolution du droit de transport proprement dit, mais aussi de modifications de dispositions institutionnelles au moyen d'une procédure simplifiée. Le vérificateur des comptes souhaite par exemple la modification du chiffre 5 du mandat additionnel pour la vérification des comptes. Cette disposition est remplacée selon la COTIF 1999 par l'article 27, § 6 COTIF. Tout d'abord se pose la question de savoir s'il existe deux organes « Commission de révision » différents, une fois selon la COTIF 1980 et une fois selon la COTIF 1999, avec des compétences différentes, ou s'il existe un organe uniforme « Commission de révision », où les parties à la COTIF 1980 décident de la modification du mandat additionnel et où les parties à la COTIF 1999 décident de la modification de l'article 27, § 6. Il n'est pas possible de répondre clairement à cette question à partir des principes généraux du droit international public. Elle devrait toutefois être réglée dans le sens des principes présentés au chiffre 1.3.6. Dans ce contexte, il convient de partir du principe que les Etats qui n'ont pas ratifié le Protocole de Vilnius 1999 peuvent, au plus, disposer d'un droit de vote uniquement dans la mesure où il s'agit de dispositions qui ont déjà pu être modifiées sur la base des pouvoirs conformément à la COTIF 1980.
- 1.3.9 Ces considérations valent *mutatis mutandis* également pour la **Commission d'experts du RID**. Dans la mesure où la COTIF 1999 accorde p. ex. à la Commission d'experts du RID, en relation avec la restructuration du RID des

---

3 La circonstance suivante peut servir comme argument supplémentaire pour la nécessité de partir du principe d'un organe uniforme, dans lequel des Etats qui ne sont pas parties à la COTIF 1999 peuvent être représentés : pour l'entrée en vigueur de la COTIF 1999, il suffit de l'adoption par 27 Etats, l'Assemblée générale devait toutefois, conformément à la COTIF 1999, en partant du nombre de membres actuel, nommer 14 membres et 14 membres suppléants, alors que deux, voire trois Etats membres seraient exclus du Comité en raison de l'article 15, § 4.

pouvoirs plus étendus que cela n'était le cas selon la COTIF 1980, il ne peut pas être parti du principe que de tels pouvoirs peuvent également être accordés aux Etats membres de l'OTIF qui n'ont pas ratifié, adopté ou approuvé le Protocole de Vilnius 1999. Cela vaut sans aucun doute pour les modifications de l'Appendice C à la COTIF 1999.

- 1.3.10 En ce qui concerne des modifications de l'Annexe „technique“ du RID, il serait éventuellement possible de défendre le point de vue que même les Etats qui ont certes signé le Protocole de Vilnius 1999, mais ne l'ont pas encore ratifié, adopté ou approuvé, peuvent participer aux décisions concernant l'évolution juridique de cette Annexe. Par ailleurs, il subsiste cependant le problème des différences quant au délai d'entrée en vigueur de telles décisions qui sont prises, en règle générale, sur la base de recommandations de l'ONU : l'article 21 COTIF 1980 prévoit un délai de douze mois, l'article 35 COTIF 1999, par contre, un délai de six mois. Cette modification à l'article 35, § 3 COTIF 1999 a été prévue dans l'intérêt d'une harmonisation des dispositions en matière de transport de marchandises dangereuses applicables au chemin de fer et à la route. Elle permet qu'à l'avenir, les décisions concernant le RID et les décisions concernant l'ADR pourront entrer en vigueur en même temps, ce qui est d'une grande importance économique.
- 1.3.11 De même, il n'est pas possible de répondre clairement à la question concernant le quorum nécessaire et les majorités pour les futures décisions de la Commission portant sur la modification de l'Annexe technique du RID et, par conséquent, à la question de la validité de ces décisions.
- 1.3.12 En ce qui concerne toutes ces questions abordées, des énoncés fermes **ne sont pas possibles** *in abstracto*, mais ne pourraient être formulés que dans un litige concret par les tribunaux compétents ou des autorités administratives des Etats membres concernés.

#### 1.4 Droit de vote de la Communauté européenne

- 1.4.1 La Communauté européenne peut exercer les droits dont jouissent ses membres en raison de la Convention, dans la mesure où ils concernent des questions qui sont de la compétence de l'organisation régionale. Dans la mesure où certains Etats membres de la Communauté n'ont pas encore ratifié, adopté ou approuvé le Protocole de Vilnius et ne disposent, par conséquent, pas du droit de vote pour certaines décisions, la Communauté ne peut, elle non plus, exercer de tels droits.
- 1.4.2 Il est plus difficile de répondre à la question de savoir si la Communauté peut, dans les domaines où de tels Etats pourraient disposer d'un droit de vote, même s'ils n'ont pas encore ratifié, adopté ou approuvé le Protocole de Vilnius 1999, exercer ce droit de vote à leur place, bien que l'article 38 COTIF ne soit pas applicable à de tels Etats, et dans quelle mesure les autres parties au contrat devraient, le cas échéant, reconnaître un transfert de ces droits à la Communauté européenne. Là non plus, il n'est pas possible de donner une réponse claire sur la base des principes du droit international public. Le principe de la bonne foi et de l'effet par anticipation de la signature peut toutefois servir d'argument pour accepter un tel droit de représentation.

## 2. Droit de transport

- 2.1 Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus au chiffre 1.1.3, une seule conséquence juridique est prévue dans la Convention conformément à l'article 20 COTIF 1980 dans le cas où les Etats n'ont pas tous ratifié, adopté ou approuvé à temps les décisions de modification avant l'entrée en vigueur. Dans l'intérêt de la préservation de l'unité du droit, l'application des Règles uniformes CIV et CIM est suspendue en trafic avec et entre les Etats membres, qui n'ont pas déposé leur instrument de ratification, d'adoption ou d'approbation un mois avant l'entrée du Protocole de Vilnius ou ont fait une déclaration conformément à l'article 20, § 3, al. 2 COTIF 1980, malgré le fait que ces Etats demeurent Etats membres de l'OTIF.
- 2.2.1 L'article 1, § 2 RU CIM 1999 prévoit toutefois la possibilité d'appliquer les RU CIM 1999 à des transports internationaux ferroviaires, lorsque le lieu de la prise en charge de la marchandise et le lieu prévu pour la livraison sont situés dans deux Etats différents, dont uniquement *un* est Etat membre (au sens d'une partie au contrat des RU CIM 1999) et lorsque les parties au contrat en conviennent. Il est ainsi possible d'appliquer les RU CIM 1999 également dans le trafic entre des Etats qui ont ratifié, adopté ou approuvé le Protocole de Vilnius 1999 et des Etats qui ne l'ont pas fait, au moyen d'un choix du droit applicable. Un tel choix du droit applicable permet de préserver l'unité du droit.
- 2.2.2 La situation est toutefois différente en ce qui concerne les contrats relatifs au transport international ferroviaire des voyageurs: tant l'application des RU CIM que celle des RU CIV est suspendue conformément à l'article 20 COTIF 1980. Conformément à l'article 1, § 1 RU CIV 1999, ces Règles uniformes sont applicables à tous les contrats de transport ferroviaire de voyageurs à titre onéreux ou gratuit, lorsque le lieu de départ et de destination sont situés dans deux Etats membres différents. Une application des RU CIV sur la base d'un accord entre les parties à ce contrat de transport n'est pas prévue dans les RU CIV 1999, contrairement aux RU CIM 1999. Par conséquent, ni les RU CIV 1980 ni les RU CIV 1999 seraient considérées comme droit légal. Elles pourraient à la rigueur être appliquées en tant que droit contractuel sur la base du droit international privé de ces Etats.

## 3. Droit de transport des marchandises dangereuses

- 3.1 La suspension de l'application des Règles uniformes CIM 1980 signifie, de l'avis du Secrétariat de l'OTIF, également la suspension de l'Annexe I, c'est-à-dire du RID, étant donné que le RID est certes publié à part, mais qu'il constitue le Règlement d'application concernant l'article 4, lettre d) et l'article 5, § 1, lettre a) des RU CIM 1980. Son application dépend donc de l'applicabilité de ces RU.
- 3.2 La suspension de l'application des RU CIM 1980 et donc du RID entraîne d'autres questions auxquelles il n'est pas possible de répondre ou de répondre clairement. Il convient tout d'abord de trouver, en ce qui concerne le transport de marchandises dangereuses, une autre base juridique que le RID suspendu pour les Etats membres qui n'ont pas ratifié, adopté ou approuvé le Protocole 1999 à temps.
- 3.3 Pour les Etats membres de la CE s'applique la Directive-cadre RID, de manière à ce que matériellement les dispositions du RID sont contraignantes pour ces Etats.

- 3.4 La question de savoir dans quelle mesure une base juridique appropriée existe pour les Etats membres de l'OTIF qui ne sont pas membres de la CE pour appliquer les dispositions du RID dans le cadre du transport ferroviaire de marchandises dangereuses, devrait être jugée selon le droit national applicable. Il serait recommandé d'attirer l'attention sur cette situation juridique à l'occasion des sessions de la Commission d'experts du RID et de souligner la nécessité de procéder à un examen de la situation au niveau du droit national.
- 3.5 Par ailleurs se pose la question de savoir dans quelle mesure de tels Etats doivent être pris en compte pour la détermination du quorum ou des majorités ou dans quelle mesure ils peuvent influencer le résultat par leur voix lors de décisions concernant la modification de l'Annexe technique du RID (v. les énoncés sous chiffre 1.3, en particulier chiffre 1.3.9).
- 3.6 L'accord contractuel sur l'application des RU CIM 1999 en tant que droit légal pour les transports internationaux ferroviaires n'entraîne toutefois pas l'application du RID, Appendice C à la COTIF 1999. Contrairement au RID selon la COTIF 1980, le RID selon la COTIF 1999 est un Appendice C à la COTIF 1999 indépendant, dont les dispositions sont à caractère de droit public et ne sont pas soumises à la disposition des parties, mais qui n'entrent pas non plus en vigueur dans les Etats qui n'ont pas ratifié, adopté ou approuvé la COTIF 1999.
- 3.7 Il est à la rigueur possible de partir du principe que les réglementations du RID (dans quelle version?) rendent l'état actuel de la science et de la technique, de manière à ce que leur non-respect par les intervenants dans un transport de marchandises dangereuses doit avoir pour conséquence que l'on peut supposer une négligence grave, c'est-à-dire une faute lourde.
- 3.8 Il est par ailleurs renvoyé aux énoncés sous chiffre 1.3.9.

## **4. Droit des wagons**

- 4.1 La suspension de l'application des Règles uniformes CIM 1980 signifie, selon l'avis du Secrétariat de l'OTIF, également la suspension de l'Annexe II, donc du RIP. Par conséquent, l'application de la base de droit international public pour l'admission internationale de wagons de particuliers en vigueur jusqu'à présent est également suspendue (article 2 RIP : « Pour être admis au service international, les wagons doivent être immatriculés ... et ... »). La question de savoir dans quelle mesure une base juridique appropriée, p. ex. des accords des entreprises ferroviaires, donc des accords au niveau non étatique, existe pour l'utilisation de tels wagons en trafic à l'intérieur et avec les Etats en question, devrait être jugée selon le droit national ou le droit communautaire.
- 4.2 L'Accord relatif à l'Unité Technique des chemins de fer, signé à Berne le 21 octobre 1882, dans la version de 1938, ne sera abrogé dans tous les Etats parties à cet Accord qu'avec l'entrée en vigueur des annexes décidées par la Commission d'experts techniques conformément à l'article 8, § 3.
- 4.3 Les Règles uniformes APTU et ATMF ainsi que les normes techniques et prescriptions techniques uniformes comprises dans leurs annexes primeront dans les Etats parties sur les réglementations techniques de l'Accord pour l'emploi réciproque

des voitures et fourgons en trafic international (RIC) et de l'Accord pour l'emploi réciproque des wagons en trafic international (RIV) qu'à partir de l'entrée en vigueur des annexes décidées par la Commission d'experts techniques conformément à l'article 8, § 3. RIC et RIV continuent à être applicables en tant que droit des contrats, toutefois uniquement pour les entreprises ferroviaires participantes et tant que celles-ci les maintiennent et que le droit communautaire les autorise.