



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/WP.24/1999/2
12 novembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

Groupe de travail du transport combiné

**POSSIBILITÉS DE CONCILIATION ET D'HARMONISATION DES RÉGIMES
DE RESPONSABILITÉ CIVILE S'APPLIQUANT AU TRANSPORT COMBINÉ**

Rapport d'un groupe informel d'experts

(Genève, 12 et 13 juillet 1999)

A. MANDAT

1. Conformément à l'élément de son programme de travail relatif à l'analyse "des possibilités de conciliation et d'harmonisation des régimes de responsabilité civile applicables aux opérations de transport combiné", le Groupe de travail a examiné, à sa trente et unième session, les résultats d'une réunion d'experts qui s'était tenue à Francfort (Allemagne) les 7 et 8 décembre 1998 (TRANS/WP.24/83, par. 31 à 36). Le rapport de cette réunion figure dans le document TRANS/WP.24/1999/1. Les experts avaient alors examiné dans quelle mesure et de quelle manière l'on pourrait résoudre les problèmes de responsabilité civile qui se posaient dans le cas des contrats de transport uniques s'appliquant à plusieurs modes de transport et du fait des lacunes de la couverture des opérations de la chaîne de transport multimodal.

2. Le Groupe de travail, ayant examiné le rapport de la réunion d'experts, a jugé qu'en principe il pouvait approuver les conclusions formulées dans celui-ci. Cependant, étant donné que le Comité des transports intérieurs lui avait demandé d'examiner de manière plus approfondie les problèmes posés dans les opérations de transport combiné par l'existence de plusieurs régimes différents de responsabilité civile, voire par l'absence de régime à cet égard (ECE/TRANS/128, par. 86), le Groupe de travail a demandé au secrétariat d'organiser une autre réunion d'experts.

3. Les experts étaient en outre invités à fournir au Groupe de travail et au Comité des transports intérieurs des orientations sur la nécessité d'établir un instrument juridique international dans ce domaine. Ils devaient aussi étudier les formes possibles de cet instrument et les procédures recommandées pour le finaliser dans un délai raisonnable (TRANS/WP.24/83, par. 35).

B. PARTICIPATION

4. Le groupe informel d'experts s'est réuni à Genève les 12 et 13 juillet 1999.

5. La réunion a rassemblé des experts gouvernementaux de l'Autriche (M. M. Radl, Ministère des transports), de la Belgique (M. H. Maillard, Ministère des communications et de l'infrastructure), de l'Allemagne (Mme B. Czerwenka, Ministère fédéral de la justice), des Pays-Bas (Mme S. Masclee et M. J. Hilt, Ministère des transports) et du Royaume-Uni (M. P. Dean, Département de l'environnement, des transports et des régions).

6. Les experts suivants avaient aussi été invités par le secrétariat à prendre part à la réunion : M. H. Carl, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), M. G. Mutz, Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), M. T. Leimgruber, Comité international des transports ferroviaires (CIT), M. J. Hammer, Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés (FIATA), Mme L. Ventura, Union internationale des chemins de fer (UIC), M. W. Czapski et M. P. Wildschut, Union internationale des transports routiers (IRU), Mme J. Marshall, Association européenne du transport intermodal (EIA), M. R. Colle, Union internationale des sociétés de transport combiné rail/route (IURR), M. A. Schindler, Association allemande des transports de marchandises et de la logistique (BGL).

C. CONCLUSIONS DE LA RÉUNION

I. Activités actuelles concernant les régimes internationaux de responsabilité civile

7. Le groupe d'experts a été informé que la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) révisée avait été récemment approuvée. La révision avait eu pour effet d'harmoniser certaines dispositions de celle-ci avec les dispositions de la Convention CMR. Le niveau maximal d'indemnité exigible des chemins de fer en cas de perte ou d'avarie des marchandises était cependant demeuré inchangé à 17 DTS par kg de poids brut. La Convention COTIF révisée s'applique aussi au transport terminal par route dans la mesure où il n'implique pas de transport international et où il est expressément mentionné dans le contrat de transport.

8. Le groupe d'experts a aussi noté qu'un régime de responsabilité civile s'appliquant au transport par voie navigable intérieure (CMNI) devrait être présenté sous forme finale cette année par un groupe d'experts mixte de la CEE/ONU et des Commissions pour la navigation du Rhin et du Danube. Ce régime international ne comporte pas de dispositions s'appliquant au transport multimodal, mais prévoit des niveaux d'indemnisation fondés sur la législation maritime (Règles de La Haye et de Visby).

9. Le groupe d'experts a aussi été informé que la nouvelle Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, conclue à Montréal le 28 mai 1999, avait pour objet de moderniser et de compléter les dispositions de la Convention de Varsovie. Le niveau minimal d'indemnisation pouvant être exigé en cas de perte ou d'avarie des marchandises ou en cas de retard est de 17 DTS par kg. La Convention comprend des règles explicites concernant le "transport combiné".

10. En outre, le groupe d'experts a été informé que l'UIRR avait approuvé de nouvelles conditions générales en matière de transport combiné, qui s'appliquaient aux opérations de transport route/rail à compter du matin du jour où débute au terminal l'opération de transport du conteneur, de la caisse amovible ou du véhicule, jusqu'à minuit le jour d'arrivée par train au terminal de destination finale, y compris toutes les opérations nécessaires de transbordement en route.

11. Le groupe d'experts a aussi noté que les règles CNUCED/CCI applicables aux documents de transport multimodal étaient de plus en plus couramment appliquées, également pour les opérations de transport multimodal incluant un trajet maritime. La même tendance était observée en ce qui concerne le connaissement FIATA (FBL), basé sur les règles CNUCED/CCI.

12. Enfin, le groupe a noté qu'en Allemagne, la loi sur le fret, le transport et l'entreposage de fret avait été révisée récemment et incluait maintenant les opérations de transport multimodal sur la base de l'"approche de réseau".

II. Problèmes de responsabilité civile rencontrés dans le transport multimodal

13. Le groupe d'experts a constaté que les opérations de transport multimodal étaient de plus en plus largement utilisées dans le cadre des opérations modernes de transport commercial, en particulier pour les marchandises conteneurisées. Ce type d'opération, en particulier dans le cadre du transport combiné ¹ était d'ailleurs encouragé par les politiques de transport en vigueur dans de nombreux pays européens, l'objectif étant d'exploiter le plus possible les avantages spécifiques des différents modes de transport terrestre (route, rail et voie navigable) en vue de favoriser un développement durable des transports et de délester les réseaux routiers européens souvent surchargés.

¹Le transport combiné est défini comme étant "un transport intermodal dans lequel la majeure partie du trajet européen est effectuée par chemin de fer, par voie navigable intérieure ou par mer et dans lequel le tronçon initial et/ou final effectué par route est le plus court possible". Le transport intermodal est défini comme étant "le mouvement de marchandises dans une même unité de chargement ou sur un même véhicule routier, qui emprunte successivement deux ou plus de deux modes de transport sans qu'il y ait manutention des marchandises elles-mêmes lors du changement de mode" (définition commune CEE/ONU, CEMT, CE).

14. Ces opérations de transport multimodal ² présentent souvent les caractéristiques suivantes :

- les marchandises sont transportées en vertu d'un contrat de transport unique s'appliquant à plusieurs modes de transport et plusieurs entrepreneurs;
- les modes de transport qui seront utilisés, dans beaucoup de cas, ne sont pas connus, ni choisis par l'expéditeur avant le début de l'opération de transport;
- l'utilisation de plus en plus courante des unités de transport intermodal pouvant être acheminées par divers modes de transport rend plus complexe l'établissement des contrats de transport;
- les méthodes modernes d'approvisionnement en flux tendu nécessitent des services de transport fonctionnant avec fiabilité et ponctualité, ce qui implique des conditions de plus en plus rigoureuses de couverture des risques en cas de retard à la livraison;
- le recours à une chaîne de transport est une cause d'incertitude lorsqu'il s'agit de déterminer quelle partie doit prendre des mesures en cas d'incident et de difficulté lorsqu'il s'agit de déterminer le moment, le lieu et le mode de transport en cause lorsqu'il y a eu perte ou avarie des marchandises;
- les exploitants de terminaux, se situant en fin de chaîne, sont très souvent rendus responsables par le client de tous les problèmes de perte, d'avarie ou de retard, quels que soient le moment, le lieu ou la cause réels du problème.

15. Du fait de ces caractéristiques propres aux services modernes de transport, la détermination et l'évaluation correcte du régime de responsabilité applicable sont souvent impossibles, que ce soit pour l'expéditeur ou pour l'agent de transport multimodal ou pour les assureurs. En d'autres termes, dans les opérations de transport multimodal en particulier, il est difficile de déterminer dans quelle mesure le transporteur est responsable. Les accords contractuels de droit privé, tels que ceux basés sur les règles CNUCED/CCI applicables aux documents de transport multimodal, n'apportent pas de solution à ces problèmes, car leur application est facultative et n'est effective que si elles n'entrent pas en conflit avec le droit international ou les nombreux règlements nationaux s'appliquant aux contrats de transport (ce qui inclut les opérations de transbordement et d'entreposage temporaire des marchandises ou des unités de transport intermodal).

²Le transport multimodal est défini comme étant "le transport de marchandises par au moins deux modes de transport différents en vertu d'un contrat de transport unique".

16. Ces caractéristiques sont des causes fondamentales d'incertitude quant au régime juridique applicable et aux conséquences financières résultantes pour l'expéditeur et l'agent de transport. Cela oblige à souscrire une assurance distincte pour les marchandises, en plus de l'assurance responsabilité civile souscrite par l'agent de transport, outre les autres risques à prendre en compte tels que les retards à la livraison. Compte tenu de tous ces facteurs d'incertitude, les primes d'assurance sont en général élevées.

17. L'incertitude qui pèse sur la détermination du régime de responsabilité applicable et de la partie qui doit assumer la responsabilité en cas de sinistre pose un problème sérieux aux assureurs. Faute de données complètes sur les sinistres ou de moyens de prévoir ou de limiter le risque, l'assureur sera et est même déjà souvent dans l'incapacité d'assurer l'agent de transport. Sans la protection offerte par l'assurance, les agents de transport multimodal combiné seront dans une position difficile pour survivre.

18. Le groupe d'experts a jugé que le manque actuel de régime uniforme de responsabilité s'appliquant aux opérations de transport multimodal fait manifestement obstacle à l'utilisation d'opérations de cette nature par les expéditeurs et transitaires, car il aggrave la complexité inhérente à ces opérations de transport et les place dans une position défavorable par rapport aux opérations impliquant un seul mode.

III. Nécessité d'établir un régime international de responsabilité civile s'appliquant aux contrats de transport multimodal

19. L'existence d'un régime juridique international établissant des modalités claires, transparentes, uniformes et économiques en ce qui concerne la responsabilité civile pour toutes les opérations de transport multimodal couvertes, y compris le transbordement et le stockage temporaire, depuis le point de départ jusqu'au point de destination finale, permettrait d'instaurer des conditions équitables pour toutes les opérations de transport. En cas de perte ou d'avarie des marchandises, ou en cas de retard à la livraison, facteur ayant tous les jours plus d'importance, ce régime permettrait de traiter rapidement et économiquement les demandes d'indemnisation et de réduire ainsi considérablement le nombre de recours en justice.

20. Dans ce contexte, le groupe d'experts a jugé qu'il serait extrêmement difficile de quantifier le coût et les avantages d'un régime nouveau de ce genre (ou *a contrario* de l'absence d'un tel régime) compte tenu de la diversité des opérations de transport pouvant entrer en cause et du manque de transparence du marché des assurances. Cela n'excluait pas cependant la possibilité d'effectuer d'autres études à ce sujet, éventuellement sur la base d'un questionnaire.

21. Le groupe d'experts a noté que les tentatives antérieures pour établir un régime juridique international couvrant la responsabilité civile des agents de transport multimodal avaient jusque-là échoué. La Convention des Nations Unies sur le transport multimodal international de marchandises de 1989, ainsi que la Convention des Nations Unies pour la responsabilité des exploitants de terminaux de transport dans le commerce international de 1991 ne sont ni l'une ni l'autre entrées en vigueur. Cette lacune incite les pays,

de plus en plus souvent, à recourir à des solutions nationales. Il en résulte une prolifération des régimes de responsabilité civile, ce qui complique encore la situation. Comme on l'a déjà dit, les accords contractuels de droit privé fondés sur les règles CNUCED/CCI applicables aux documents de transport multimodal de 1992, bien que celles-ci soient à première vue de plus en plus largement acceptées, même par les agents de transport maritime, ne constituent pas la solution appropriée à cet égard.

22. Compte tenu de ces considérations et des avantages manifestes qu'il y aurait à disposer d'un régime international uniforme de responsabilité civile comme moyen de réduire le coût des transports et de favoriser le fonctionnement efficace des opérations de transport multimodal et combiné, le groupe d'experts a estimé qu'il faudrait entreprendre une nouvelle tentative pour mettre au point une législation obligatoire et uniforme au niveau international sur la responsabilité civile dans le cadre des transports internationaux, sur la base des régimes existants de responsabilité pour chaque mode.

23. Le groupe d'experts a aussi jugé qu'un tel régime international devrait être élaboré au plan mondial et ne devrait pas être limité dans son application à certaines zones subrégionales ou régionales. Ce régime devrait en outre inclure tous les modes de transport, y compris le transport aérien ou le transport maritime proprement dits, étant donné l'intégration de plus en plus poussée de tous les modes de transport dans la chaîne logistique internationale.

24. Deux experts, cependant, considéraient que le domaine d'application d'un nouveau régime international devrait être limité aux transports intérieurs, cabotage inclus. À leur avis, il existait actuellement de trop grands écarts entre les régimes de responsabilité civile pour les transports intérieurs d'une part et ceux s'appliquant aux transports maritimes et aux transports aériens d'autre part, en particulier en ce qui concerne le montant maximal des indemnités.

25. Le groupe d'experts a examiné diverses solutions possibles en ce qui concerne la nature que pourrait avoir un nouveau régime international de responsabilité civile dans les transports :

- régime juridique international obligatoire;
- régime juridique international avec clause d'exclusion expresse (les parties au contrat de transport excluent l'application du régime en déclarant expressément que celui-ci ne s'applique pas);
- régime juridique international avec clause d'acceptation expresse; (les parties au contrat de transport appliquent le régime en déclarant expressément que celui-ci s'applique au contrat de transport).

26. Ayant examiné les avantages et inconvénients des diverses solutions et ayant à l'esprit l'intention de parvenir à un régime uniforme, le groupe d'experts a opté pour la solution de règles obligatoires s'appliquant aux contrats de transport multimodal. Ces règles devraient aussi être en harmonie

avec la nature obligatoire des règles et règlements existants de responsabilité civile dans le transport modal, tels que la CMR, la COTIF, les Règles de La Haye-Visby, les Règles et la Convention de Varsovie, etc.

27. Un expert a fait valoir que pour disposer d'une plus grande souplesse et pour pouvoir mettre sur pied une solution acceptable à toutes les parties, il faudrait que tout instrument juridique international nouveau contienne une clause d'exclusion expresse. D'autres ont par contre jugé qu'une telle clause permettrait à un seul agent de la chaîne de transport de bloquer l'application uniforme du nouveau régime de responsabilité dans toute la chaîne de transport.

28. Un autre expert a considéré que les conditions générales de l'UIRR devraient être prises comme base pour élaborer une convention internationale, laquelle s'appliquerait au transport intérieur seulement. Une telle approche différerait de l'"approche de réseau", car les conditions générales de l'UIRR se fondent sur un certain degré minimal de responsabilité même lorsque la responsabilité du dommage peut être attribuée et même si la partie responsable du dommage n'est tenue qu'à une faible indemnisation en vertu de la loi en vigueur.

29. Néanmoins, compte tenu qu'il existait déjà depuis longtemps des régimes modaux internationaux de responsabilité, appliqués à grande échelle, dont la modification ou le remplacement impliquait des démarches de très longue durée, le groupe d'experts a recommandé de se fonder sur "l'approche de réseau", qui s'appliquerait au transport de marchandises par tous les modes de transport en vertu d'un contrat unique. En cas d'avarie ou de perte de marchandises, ou de retard à la livraison, les dispositions du nouveau régime international s'appliqueraient, à moins que l'une des parties au contrat ne puisse prouver que l'avarie ou la perte, ou le retard s'est produit au cours du transport par un mode particulier. Dans un tel cas, la responsabilité serait attribuée comme si un contrat séparé avait été conclu pour le transport par ce mode, et la responsabilité du transporteur serait déterminée par les dispositions législatives qui auraient été applicables à cette partie de la chaîne de transport.

IV. Modalités institutionnelles

30. Le groupe d'experts a recommandé que conformément à son programme de travail (activité du programme 02.9), l'instrument juridique envisagé soit établi sous les auspices de la CEE/ONU, en coopération avec la CNUCED et les organisations gouvernementales et non gouvernementales intéressées.

31. Le secrétariat devrait veiller à ce que toutes les parties intéressées soient associées au processus préparatoire, y compris celles du transport maritime et aérien. La rédaction proprement dite de l'instrument juridique devrait être confiée à un petit groupe d'experts convoqués par le secrétariat, qui devrait faire rapport régulièrement au Groupe de travail des transports combinés (WP.24) et au Comité des transports intérieurs (CTI) de la CEE/ONU sur les problèmes rencontrés et les progrès accomplis.

32. Étant donné qu'une grande partie des dispositions devant figurer dans un nouveau régime international existaient déjà sous une forme ou sous une autre

et que les questions en jeu avaient déjà été examinées de manière approfondie au sein de divers organes internationaux et nationaux, le groupe d'experts a été d'avis qu'un délai de deux ans devrait être suffisant pour mener à bien les travaux préparatoires sur l'instrument envisagé.

33. Afin d'offrir au Comité des transports intérieurs une base solide pour prendre une décision à sa prochaine session de février 2000, le groupe d'experts a établi un petit groupe de rédaction, composé d'experts de l'Allemagne, de la CNUCED, de l'OTIF, de l'EIA et de membres du secrétariat de la CEE/ONU, qui travailleraient par correspondance (courrier électronique). Ce groupe établirait, avant décembre 1999, une première ébauche de projet de Convention internationale sur la responsabilité civile des agents de transport multimodal (CRTM). Cet avant-projet pourrait alors être examiné par le groupe d'experts à une réunion ultérieure qui aurait lieu les 10 et 11 janvier 2000 à Genève.

V. Suivi et décisions à prendre

34. Le groupe d'experts recommande que le WP.24 et le CTI décident de l'établissement d'un instrument juridique international sur la responsabilité civile des agents de transport multimodal (CRTM), répondant aux caractéristiques suivantes :

- Forme juridique : Convention ou accord indépendant des Nations Unies
- Régime : Obligatoire
- Domaine d'application : Tous les modes de transport (route, chemin de fer, voie navigable, mer et air)
- Principe : Approche de réseau (complémentarité avec les régimes existants de responsabilité)
- Opérations couvertes : Opérations de transport multimodal, y compris les transbordements et le stockage temporaire.

35. Le groupe d'experts a invité le WP.24 et le CTI à examiner ces propositions en vue de les approuver, pour permettre aux travaux d'élaboration de cet instrument juridique de démarrer dès le début de l'année 2000.
