



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****151^e session**

Genève, 5-8 février 2019

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**Projet de convention relative à la facilitation du franchissement
des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages
non accompagnés dans le cadre du transport
ferroviaire international****Projet de convention relative à la facilitation
du franchissement des frontières pour les voyageurs,
les bagages et les bagages non accompagnés dans
le cadre du transport ferroviaire international****Note du secrétariat****I. Généralités et mandat**

1. À sa session précédente (octobre 2018), le Groupe de travail a poursuivi l'examen du projet de convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international sur la base du document ECE/TRANS/WP.30/2018/6/Rev.1, qui en contient le texte intégral en anglais, français et russe. Au terme d'intenses discussions (voir détails au paragraphe 4), le groupe de travail a demandé au secrétariat de procéder à la mise à jour du projet pour examen à sa présente session. Compte tenu des progrès accomplis et conformément à la demande du Comité des transports intérieurs (CTI) de conclure les discussions en 2018 afin que le projet de texte de la nouvelle convention puisse lui être soumis pour examen et approbation éventuelle à sa quatre-vingt-unième session et pour transmission ultérieure au depositaire, le document devrait aussi être soumis au CTI pour adoption à sa session de février 2019 (voir ECE/TRANS/WP.30/300, par. 34 à 37).

2. Conformément à la troisième partie du bulletin du Secrétaire général des Nations Unies ST/SGB/2001/7¹ « tous les projets de traités et accords internationaux qui doivent être déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sont soumis par les départements, bureaux ou commissions régionales compétents au Bureau des affaires juridiques pour examen et observations avant leur mise au point définitive. Le

¹ Pour le texte intégral, voir treaties.un.org/doc/source/publications/st_sgb_2001_7_f.pdf.



projet de clauses finales de pareils traités et accords internationaux est soumis par les départements, bureaux ou commissions régionales compétents à la Section des traités pour examen et observations avant sa mise au point définitive. ».

II. Considérations passées du Groupe de travail

3. Le Groupe de travail souhaitera peut-être rappeler qu'il a examiné les observations préliminaires de la Section des traités du Bureau des affaires juridiques concernant les clauses finales du texte lors de sa 146^e session (juin 2017 ; voir ECE/TRANS/WP.30/292, par. 44). À sa 148^e session (février 2018), le Groupe de travail a examiné le document ECE/TRANS/WP.30/2018/6 dans lequel figure la version définitive du projet de convention, parallèlement au document ECE/TRANS/WP.30/2018/6/Corr.2, qui contient les deux corrections suivantes apportées au texte de l'article 27, à la suite de leur examen par la Section des traités du Bureau des affaires juridiques : a) faire passer le délai d'entrée en vigueur d'un amendement de trente jours à trois mois, de façon à l'harmoniser avec le délai d'entrée en vigueur de la Convention pour les nouveaux États adhérents, tel qu'il est prévu au paragraphe 2 de l'article 22 ; b) intervertir, par souci de logique, les paragraphes 3 et 4, qui devraient être renumérotés en conséquence. Dans le cadre de ses discussions, le Groupe de travail a également pris note du document ECE/TRANS/WP.30/2018/7, qui contient un ensemble de clauses finales rédigées par le secrétariat en consultation étroite avec la Section des traités du Bureau des affaires juridiques. Lors de la 149^e session (juin 2018), la délégation de la Turquie a apporté son appui au projet de Convention, tout en faisant observer que le document ECE/TRANS/WP.30/2018/19 contenait notamment deux nouvelles propositions concernant l'article 27 dans lesquelles une distinction est établie entre les Parties contractantes ayant accepté des amendements et celles qui estiment ne pas être liées par eux. La délégation de la Fédération de Russie a indiqué qu'il semblait à première vue qu'un certain nombre de propositions portaient sur des éléments d'ordre rédactionnel ou déjà visés par d'autres dispositions du projet de Convention. Les propositions concernant l'article 27 méritaient d'être étudiées de manière plus approfondie, afin de parvenir à un texte satisfaisant pour tous (voir ECE/TRANS/WP.30/298, par. 40). À sa 150^e session (octobre 2018) le Groupe de travail a poursuivi son examen du projet de Convention sur la base du document ECE/TRANS/WP.30/2018/6/Rev.1, qui contient son texte intégral en anglais, français et russe, et en s'appuyant sur le document ECE/TRANS/WP.30/2018/26, dans lequel figurent les propositions de la Turquie. La délégation de l'Union européenne a déclaré qu'elle avait pris très au sérieux les demandes réitérées qui lui étaient faites d'approuver le texte et qu'elle était désormais en mesure de prendre une décision. Elle ne pourrait cependant pas se montrer favorable au texte si une clause sur la participation des organisations d'intégration économique régionale (OIER) comme Parties contractantes à la nouvelle Convention n'était pas ajoutée. La délégation de la Fédération de Russie s'est dite prête à accepter cette demande, sous réserve que le libellé soit aligné sur celui de l'article 52 de la Convention TIR plutôt que sur la proposition élaborée par le secrétariat en consultation avec la Section des traités du Bureau des affaires juridiques telle qu'elle figure dans le document ECE/TRANS/WP.30/2018/7. La délégation russe a également informé le Groupe de travail qu'elle pourrait aussi accepter les propositions de la Turquie tendant à modifier l'alinéa m) de l'article 1, l'article 4 et le paragraphe 1 de l'article 25 du texte. Toutefois, les propositions visant à modifier l'article 27 posaient problème à ses yeux, dans la mesure où elles compliqueraient considérablement la structure juridique et le fonctionnement de la nouvelle Convention. La délégation russe a proposé, à titre de compromis, de modifier le paragraphe 1 de l'article 27 en y indiquant que les amendements sont adoptés par consensus plutôt qu'à la majorité des deux tiers (voir ECE/TRANS/WP.30/300, par. 34 et 35).

4. Compte tenu de la possible adoption du projet de Convention lors de la présente session, le secrétariat a prié la Section des traités du Bureau des affaires juridiques de procéder à l'examen final du texte, en particulier de la proposition de rechange concernant l'article 27².

III. Observations de la Section des traités du Bureau des affaires juridiques

5. Tout d'abord, la Section des traités du Bureau des affaires juridiques déclare limiter ses observations aux modifications apportées au texte après son examen initial en 2017 (voir le document informel WP.30 (2017) n° 11 (en anglais seulement)). Ses observations ne concernent en outre que les clauses finales.

6. S'agissant du nouveau paragraphe 3 de l'article 21, qui contient une clause relative à la participation des organisations régionales d'intégration économique, la Section des traités du Bureau des affaires juridiques aurait préféré une formulation plus claire mais elle est disposée à accepter la présente formulation, qui est préférée par les parties.

7. Les modifications apportées à la clause de règlement de l'article 25 rencontrent l'accord de la Section des traités du Bureau des affaires juridiques.

8. Pour ce qui est de la proposition initiale concernant l'article 27, la Section des traités du Bureau des affaires juridiques a déjà donné son accord provisoire (voir par. 4 ci-dessus). Il reste donc à évaluer les propositions russe et turque, qui offrent deux options différentes en matière tant de processus que de résultat. En vertu de la proposition turque, seuls les États qui acceptent un amendement seraient liés par lui, ce qui aurait pour effet de créer différents régimes dans le cadre de la Convention. Avec la proposition russe, un amendement entrerait en vigueur pour toutes les parties une fois un seuil atteint, assurant l'uniformité des obligations pour toutes les parties.

9. De l'avis de la Section des traités du Bureau des affaires juridiques, la proposition russe est claire et cohérente et ne présente pas de problème sur le plan juridique. L'utilisation du mot consensus dans la dernière ligne du paragraphe 1 de la proposition russe a des précédents dans d'autres clauses finales concernant des amendements et serait interprétée à la lumière des règles de procédure applicables qui régissent la conférence des parties. La proposition russe traite clairement de la question de l'entrée en vigueur des amendements en précisant, dans son paragraphe 2, qu'un amendement doit entrer en vigueur pour toutes les parties trois mois après que le nombre des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion déposés atteint les deux tiers du nombre des États parties à la date de l'adoption de l'amendement. Le paragraphe 3 est clair dans la mesure où il stipule que tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion déposé après qu'un amendement a été accepté mais avant qu'il entre en vigueur est considéré comme s'appliquant au texte modifié de la Convention à la date de l'entrée en vigueur de cet amendement.

10. La Section des traités du Bureau des affaires juridiques a en revanche mis en évidence dans la proposition turque un certain nombre de problèmes du point de vue du droit des traités. D'abord, il n'y est pas clairement indiqué quand sont comptés les deux tiers des États parties mentionnés au paragraphe 2. Ensuite, la formulation du paragraphe 4 concernant un État qui devient partie à la Convention après l'entrée en vigueur d'un amendement contredit le paragraphe 3, qui dit que les États parties doivent avoir ratifié ou adhéré à des amendements avant d'être liés par eux. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'États qui deviennent parties à la Convention après l'entrée en vigueur de l'amendement comme stipulé au paragraphe 4, ils sont considérés comme parties à la Convention telle qu'amendée faute d'avoir exprimé une intention différente. Autrement dit : si les paragraphes 2 et 3 exigent une action positive pour qu'un État soit lié par un amendement,

² Par souci de commodité, les trois variantes du texte de l'article 27, telles qu'elles sont annexées au rapport de la 150^e session du Groupe de travail (ECE/TRANS/WP.30/300, annexe II), sont reproduites en annexe.

au paragraphe 4 les nouvelles parties à la Convention sont liées si l'État concerné n'a pas exprimé une intention différente. Enfin, le paragraphe 5 prête à confusion car il n'indique pas clairement pourquoi un État, au moment où il devient partie à cette Convention, ne souhaiterait pas être lié par un amendement déjà accepté mais pas encore entré en vigueur.

IV. Considérations du Groupe de travail

11. Le Groupe de travail est invité à prendre note des observations de la Section des traités du Bureau des affaires juridiques avant de décider comment procéder pour élaborer la version définitive du projet de Convention.

Annexe

Projet de convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international³

Article 27

1. Toute Partie peut proposer un amendement à la présente Convention et le soumettre au secrétariat de la Convention. Le secrétariat communique les propositions d'amendement aux Parties, en leur demandant de lui faire savoir si elles sont favorables à la convocation d'une conférence des Parties en vue d'examiner ces propositions et de se prononcer à leur sujet. Si, dans les quatre mois à compter de la date à laquelle cette communication a été faite, un tiers au moins des Parties sont favorables à la tenue de cette conférence, le secrétariat de la Convention la convoque sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe. Tout amendement adopté par une majorité des deux tiers des Parties présentes et votantes est communiqué par le Dépositaire aux Parties pour acceptation.

2. Tout amendement adopté conformément au paragraphe 1 du présent article entre en vigueur pour toutes les Parties trois mois après que le nombre d'instruments d'acceptation déposés atteint les deux tiers du nombre des États Parties à la date d'adoption de cet instrument.

3. Tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion déposé après l'adoption d'un amendement conformément à la procédure prévue au présent article, mais avant son entrée en vigueur, est considéré comme s'appliquant au texte modifié de la présente Convention à la date de l'entrée en vigueur de cet amendement.

4. Tout instrument de cette nature déposé après l'entrée en vigueur d'un amendement à la présente Convention est considéré comme s'appliquant au texte modifié de la présente Convention.

Autre proposition concernant l'article 27 présentée par le Gouvernement de la Turquie⁴

Article 27

1. Toute Partie peut proposer un amendement à la présente Convention et le soumettre au secrétariat de la Convention. Le secrétariat communique les propositions d'amendement aux Parties, en leur demandant de lui faire savoir si elles sont favorables à la convocation d'une conférence des Parties en vue d'examiner ces propositions et de se prononcer à leur sujet. Si, dans les quatre mois à compter de la date à laquelle cette communication a été faite, un tiers au moins des Parties sont favorables à la tenue de cette conférence, le secrétariat de la Convention la convoque sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe. Tout amendement adopté par une majorité des deux tiers des Parties présentes et votantes est communiqué par le Dépositaire aux Parties pour acceptation.

2. Les amendements à la présente Convention entreront en vigueur pour tous les États parties les ayant ratifiés ou y ayant adhéré trois mois après le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion par les deux tiers des États parties. Les amendements ne porteront atteinte ni à la jouissance par les autres États parties des droits qu'ils tiennent de la Convention, ni à l'exécution de leurs obligations qui en découlent.

³ Voir document ECE/TRANS/WP.30/2018/6/Rev.1.

⁴ Voir document ECE/TRANS/WP.30/2018/26.

3. Pour chaque État partie qui a ratifié un amendement visé au paragraphe 2 ou y a adhéré après la date de dépôt du nombre requis d'instruments de ratification ou d'adhésion, cet amendement entre en vigueur trois mois après la date de dépôt par l'État partie de son instrument de ratification ou d'adhésion.

4. Tout État qui devient partie à la Convention après l'entrée en vigueur d'un amendement conformément au paragraphe 2 est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant :

a) Partie à la Convention telle qu'amendée ; et

b) Partie à la Convention non amendée au regard de tout État partie qui n'est pas lié par cet amendement.

5. Tout État qui devient partie à la Convention après l'acceptation d'un amendement conformément à la procédure visée au paragraphe 2 mais avant son entrée en vigueur est considéré comme étant partie à la Convention non amendée.

**Autre proposition concernant l'article 27 présentée
par le Gouvernement de la Fédération de Russie
à la 150^e session du Groupe de travail⁵
Article 27**

1. Toute Partie peut proposer un amendement à la présente Convention et le soumettre au secrétariat de la Convention. Le secrétariat doit communiquer les propositions d'amendements aux Parties, en leur demandant de lui faire savoir si elles sont favorables à la convocation d'une conférence des Parties pour examiner ces propositions et se prononcer à leur sujet. Si, dans les quatre mois à compter de la date à laquelle cette communication a été faite, un tiers au moins des Parties est favorable à la tenue d'une telle conférence, le secrétariat de la Convention doit la convoquer sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe. Tout amendement adopté par consensus par les Parties doit être communiqué aux Parties.

2. Tout amendement adopté conformément au paragraphe 1 du présent article entre en vigueur pour toutes les Parties trois mois après que le nombre d'instruments d'acceptation déposés atteint les deux tiers du nombre des États Parties à la date d'adoption de cet instrument.

3. Tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion déposé après l'adoption d'un amendement conformément à la procédure prévue au présent article, mais avant son entrée en vigueur, est considéré comme s'appliquant au texte modifié de la présente Convention à la date de l'entrée en vigueur de cet amendement.

4. Tout instrument de cette nature déposé après l'entrée en vigueur d'un amendement à la présente Convention est considéré comme s'appliquant au texte modifié de la présente Convention.

⁵ Voir le rapport ECE/TRANS/WP.30/300, annexe II.