



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Quatre-vingt-cinquième session**

Genève, 21-24 février 2023

Point 7 q) de l'ordre du jour provisoire

**Questions stratégiques de nature horizontale et transversale
ou d'ordre réglementaire :****Transport routier****Mise en œuvre de la lettre de voiture électronique (e-CMR)****Note du secrétariat***Résumé*

Dans le présent document, il est rendu compte des défis rencontrés et des principes établis lors des discussions tenues par les experts dans le cadre des travaux du Groupe d'experts de la mise en œuvre de l'e-CMR. Les raisons pour lesquelles la lettre de voiture électronique (e-CMR) n'a pas été mise en œuvre depuis 2008 y font l'objet d'une attention particulière.

Le Comité souhaitera peut-être prendre note des informations communiquées dans le présent document, inviter toutes les parties qui participent aux travaux du Groupe d'experts de la mise en œuvre de l'e-CMR à finaliser dès que possible cette tâche difficile, et s'assurer que le futur environnement/système e-CMR tienne compte des besoins de l'ensemble des parties prenantes qui utilisent quotidiennement la lettre de voiture sous sa forme actuelle, quelle que soit la région où elles se trouvent, pour mettre ainsi au point une solution électronique pérenne, s'inscrivant dans le droit fil de la Convention CMR, dont le succès ne faiblit pas depuis son adoption, en guidant la transition du transport intermodal vers un environnement entièrement dématérialisé.



I. Contexte et mandat

1. Le présent document a été établi conformément au programme de travail du Comité des transports intérieurs pour 2022 (ECE/TRANS/316, par. 33 et ECE/TRANS/2022/8, activité 4 g) : Groupe de travail des transports routiers et groupes d'experts subsidiaires). Il y est rendu compte des défis rencontrés et des principes établis lors des discussions tenues par les experts dans le cadre des travaux du Groupe d'experts de la mise en œuvre de l'e-CMR. Les raisons pour lesquelles la lettre de voiture électronique (e-CMR) n'a pas été mise en œuvre depuis 2008 y font l'objet d'une attention particulière.

II. Genèse de la lettre de voiture électronique

2. Quelques années après sa création, la Commission économique pour l'Europe (CEE) a commencé, par l'intermédiaire du Groupe de travail des questions juridiques, organe subsidiaire du Comité des transports intérieurs, à examiner des problèmes de droit privé découlant des contrats de transport international de marchandises par route. À sa cinquième session (4 au 7 février 1952), ce groupe de travail a créé un petit comité d'experts juridiques qui, le 21 décembre 1953, a présenté un rapport auquel était annexé un avant-projet (TRANS/WP9/22). Cet avant-projet, ainsi que les nombreux commentaires qu'il a suscités de la part des gouvernements, ont constitué le socle de négociations, menées pendant deux sessions au sein d'un groupe de travail spécial de la CEE, qui ont abouti à l'élaboration du texte définitif de la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (Convention CMR).

3. La première des deux sessions du Groupe de travail spécial s'est tenue du 12 au 28 avril 1955. Y ont participé des représentants de 11 États, ainsi que des observateurs de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT), de la Chambre de commerce internationale (ICC) et de l'Union internationale des transports routiers (IRU). Des représentants de 15 États, ainsi que des observateurs d'UNIDROIT, de l'ICC, de l'IRU, de l'Office central du transport ferroviaire international (OCTIC) et de l'Union internationale des chemins de fer (UIC) ont participé à la seconde session du Groupe, qui s'est tenue du 12 au 19 mai 1956.

4. La Convention a été ouverte à la signature le 19 mai 1956 lors d'une session extraordinaire du Comité des transports intérieurs de la CEE. Elle a été signée ce jour-là par les représentants de l'Autriche, de la Belgique, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Pologne, de la République fédérale d'Allemagne, de la Suède, de la Suisse et de la Yougoslavie (E/ECE/TRANS/490). La Convention CMR est entrée en vigueur le 2 juillet 1961, après le dépôt des cinq premiers instruments de ratification par l'Autriche, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Yougoslavie.

5. Pour ses auteurs, la Convention CMR avait pour objectif principal, tel qu'indiqué dans le préambule, « de régler d'une manière uniforme les conditions du contrat de transport international de marchandises par route, particulièrement en ce qui concerne les documents utilisés pour ce transport et la responsabilité du transporteur ».

6. Après la Seconde Guerre mondiale, certains pays se sont dotés de codes régissant de manière assez complète le contrat de transport, le contrat d'agence et les activités du transitaire alors que dans d'autres pays, les codes ne contenaient aucune disposition explicite à cet égard.

7. Par exemple, en Autriche, les transports étaient régis dans l'ensemble par le Code du commerce allemand de 1861, en Belgique par la loi du 25 août 1891 sur les contrats de transport, en Angleterre par la *common law* mais aussi par certaines dispositions de la loi sur les transporteurs de 1830, en France par les articles 1782 à 1786 du Code civil, en Allemagne par le Code du commerce de 1897, en Hongrie par la loi commerciale de 1875, en Italie par la loi civile de 1942, etc. En revanche, il n'existait, dans les pays scandinaves (Danemark, Norvège et Suède), aucune disposition spéciale concernant le transport routier. Dans ces pays, les contrats de transport par route étaient régis par le droit relatif aux contrats de location de services.

8. La Convention CMR doit son succès à sa remarquable stabilité et à sa qualité textuelle, qui a fortement influencé les législations tant nationales qu'internationales.

9. La lettre de voiture CMR est assimilable à un passeport permettant aux marchandises de circuler d'un pays à l'autre.

10. Si les transporteurs étaient gênés dans leur travail par des incertitudes liées à la responsabilité concernant les marchandises en transit et qu'une transaction de transport pouvait donner lieu à un procès potentiellement ruineux, les entrepreneurs seraient très réticents à s'engager dans le secteur des transports et ceux qui le feraient factureraient très cher leurs services afin de couvrir les éventuels frais de justice. Cela reviendrait sans doute à restreindre la libre circulation des marchandises. À l'inverse, la Convention CMR, qui énonce des conditions de transport et de partage des responsabilités précises et prévoit une limite supérieure de responsabilité et une procédure de demande d'indemnisation, apporte l'élément de certitude si important pour le bon fonctionnement du transport routier international.

11. Le Groupe de travail des transports routiers (SC.1), à sa quatre-vingt-douzième session (TRANS/SC.1/363, par. 41, décembre 1998), a estimé qu'un protocole à la CMR visant à incorporer l'échange de données informatisé (EDI) était une question complexe qui nécessiterait une analyse plus approfondie de la part d'experts de l'EDI, des transports et du droit privé, et a demandé au secrétariat de contacter UNIDROIT, qui a son siège à Rome, pour connaître son avis sur la question.

12. Jacques Putzeys, professeur à l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT), est le principal auteur du Protocole e-CMR, établi sous les auspices du SC.1. Les travaux de rédaction ont débuté en 2000 et se sont achevés en 2008, lorsque le Protocole a été soumis aux États pour signature et ratification.

III. Pourquoi le Protocole additionnel relatif à la lettre de voiture électronique n'est pas encore mis en œuvre ?

13. Le professeur Jacques Putzeys a ajouté l'article 5, qui traite des principaux processus permettant de concrétiser la lettre de voiture électronique, au projet de texte du protocole en 2006.

14. S'agissant de ce nouvel article, M. Putzeys a expliqué qu'il s'agissait d'une nouvelle disposition proposée pour établir un cadre minimum pour les accords des parties. Le texte s'inspire de l'article 6 du projet de convention de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international « sur le transport de marchandises [effectué entièrement ou partiellement] [par mer] ». Le projet de convention en question, sur lequel il travaillait alors, a par la suite reçu le nom de « Règles de Rotterdam ». Ces règles ont été soumises aux États en 2008 pour signature et ratification, mais elles ne sont pas encore entrées en vigueur.

15. La version finale du texte du Protocole ne présente qu'une légère différence par rapport au texte proposé initialement par M. Putzeys. À l'article 5 en effet, la formule « ... les personnes intéressées faisant usage de la lettre de voiture, visées par le présent Protocole, conviennent... » dans la première phrase a été remplacée, dans la version finale du Protocole e-CMR, entrée en vigueur, par : « ... Les parties intéressées à l'exécution du contrat de transport conviennent... ».

16. L'article 6 du projet de Règles de Rotterdam de 2005, qui portait le titre « Procédures d'utilisation des enregistrements électroniques négociables concernant le transport », a par la suite été intégré en tant qu'article 9 dans le texte final de la Convention, lequel a été soumis aux États pour signature et ratification.

17. Les articles des deux instruments présentent cependant une différence importante. Ainsi, les Règles de Rotterdam débutent par la formule « L'utilisation d'un document électronique de transport négociable est soumise à des procédures qui prévoient : ». Dans le Protocole e-CMR, il est question de « parties intéressées à l'exécution du contrat de transport », « parties » commençant par une minuscule. Ni les Règles de Rotterdam ni le Protocole e-CMR ne comprennent ce terme dans les définitions qui figurent à l'article premier.

18. En outre, le Protocole e-CMR fait expressément mention des parties intéressées à l'exécution du contrat de transport et on y trouve la définition suivante à l'article premier : « "Lettre de voiture électronique" signifie une lettre de voiture émise au moyen d'une communication électronique par le transporteur, l'expéditeur ou toute autre partie intéressée à l'exécution d'un contrat de transport auquel la Convention s'applique ». Cette définition n'englobe donc pas exclusivement le transporteur et l'expéditeur.

19. Dans le domaine maritime, près de 80 % des marchandises conteneurisées sont transportées par huit grands transporteurs internationaux. En outre, le transport maritime implique le passage par des ports, or un navire porte-conteneurs mouille en moyenne dans trois à quatre ports par voyage. Il était donc pertinent d'intégrer un tel article dans le projet de Règles de Rotterdam, dans la mesure où, si seuls les transporteurs et les expéditeurs sont considérés comme étant des parties, on peut en déduire que les transporteurs peuvent aisément se réunir, débattre et s'entendre sur ces dispositions. Tel a été le cas en 2019, lorsque les transporteurs ont créé la Digital Container Shipping Association (DCSA), principalement dans le but d'établir des normes informatiques propres à favoriser l'interopérabilité des technologies dans l'ensemble du secteur.

20. Dans le domaine du transport routier, la situation est diamétralement opposée. On dénombre des milliers de transporteurs et les camions traversent des centaines de frontières. Bien qu'il soit généralement admis que le terme « parties » se rapporte uniquement à l'expéditeur et au transporteur, ce qui semble être le cas selon les Règles de Rotterdam, force est de constater qu'il est impossible que des milliers de grandes, moyennes, petites ou très petites entreprises de transport routier basées dans différentes régions se réunissent et s'accordent sur des procédures et des normes communes.

21. Par ailleurs, la question de la détermination des utilisateurs de la lettre de voiture CMR et éventuellement de l'e-CMR est âprement débattue. La Convention mentionne trois parties prenantes, à savoir l'expéditeur, le transporteur et le destinataire, mais elle fait également référence aux responsabilités concernant la soumission de documents adéquats aux autorités douanières et comprend des dispositions particulières relatives aux tribunaux.

22. La Convention ne mentionne que les transporteurs. On peut toutefois comprendre que l'utilisateur du futur système e-CMR dont le statut de transporteur est reconnu pourrait être toute personne qui coordonne et fournit des services de transport routier et qui applique donc la Convention CMR aujourd'hui. En ce sens, les transitaires et les sous-traitants devraient avoir le rôle de transporteur dans le futur système, étant entendu que leur identité devrait toujours être définie, ce qui implique des processus de responsabilité différents. Il faudrait prendre en considération le rôle du sous-traitant dans les systèmes modernes de logistique et de transport intermodal, par exemple. En ce sens, les sous-traitants peuvent également être l'expéditeur, dans certains cas, et, par conséquent, ils pourraient également avoir le rôle de destinataire/transporteur dans un futur système e-CMR.

23. En outre, les autorités douanières sont reconnues comme l'une des parties prenantes du système CMR actuel et du futur système e-CMR. Pour des raisons qui diffèrent selon la région géographique, elles utilisent/vérifient les lettres de voiture CMR. Il convient de noter que, parmi les observations écrites que les douanes inscrivent sur les lettres de voiture, figurent aussi des questions relatives à la responsabilité des transporteurs (art. 17, par. 4 de la Convention CMR), telles que l'absence ou la défectuosité de l'emballage pour les marchandises exposées par leur nature à des déchets ou avaries quand elles ne sont pas emballées ou la nature de certaines marchandises exposées, par des causes inhérentes à cette nature même, soit à perte totale ou partielle, soit à avarie, notamment par bris, rouille, détérioration interne et spontanée, dessiccation, coulage, déchet normal ou action de la vermine et des rongeurs. En ce sens, il est de l'intérêt des parties au contrat (expéditeur, transporteur, destinataire) que, dans un système électronique, les douanes fournissent également des observations chaque fois qu'elles ont un signalement à faire concernant un camion ou une cargaison ou toute autre question opérationnelle.

24. Les différents projets pilotes, notamment ceux réalisés de 2017 à 2020, témoignent du débat et de la discussion susmentionnés sur les véritables utilisateurs de la lettre de voiture CMR. Certains projets pilotes menés par des gouvernements portaient principalement sur les besoins et les exigences des autorités, d'autres, réalisés par des entreprises du secteur privé,

se concentraient uniquement sur le secteur privé, et d'autres encore concernaient la création de plateformes auxquelles toutes les parties prenantes pourraient avoir accès.

25. Tous ces éléments expliquent peut-être pourquoi, depuis 2008, le protocole e-CMR n'est toujours pas mis en œuvre. Mais il faut reconnaître que c'est également pour ces raisons que le Comité des transports intérieurs a approuvé la création du Groupe d'experts de la mise en œuvre de l'e-CMR.

IV. Futur système e-CMR

26. La Convention CMR est l'une des grandes conventions des Nations Unies. Les avantages qu'elle procure au transport routier sont appréciés de tous les acteurs du secteur. Le texte de la Convention est appliqué en l'état, sans aucune modification, depuis 1956, date de sa première rédaction. La version électronique de la lettre de voiture devrait garantir que la Convention s'applique également dans l'environnement électronique, ouvrant ainsi la voie à l'adhésion d'un plus grand nombre d'États Membres de l'Organisation des Nations Unies issus d'autres régions géographiques, telles que l'Afrique et l'Amérique latine.

27. Cependant, pour atteindre ces objectifs, il convient de respecter les principes suivants lors de la conception du futur système CMR :

a) Le(s) futur(s) système(s) e-CMR devrai(ent) susciter la confiance et être fondé(s) sur la confiance de l'ensemble des parties prenantes de toutes les régions ;

b) Le(s) futur(s) système(s) e-CMR devrai(ent) garantir que les intérêts et les exigences de l'ensemble des parties prenantes de toutes les régions géographiques sont pris en compte de la manière la plus rationnelle et la plus exhaustive possible ;

c) Le(s) futur(s) système(s) e-CMR devrait(ent) constituer une solution pérenne, qui facilite davantage le transport routier et le passage des frontières, dans le but ultime d'abolir l'arrêt des camions aux frontières ;

d) Le(s) futur(s) système(s) e-CMR devrait(ent) reposer sur les principes du marché libre, encourager la concurrence et être conçu(s) en fonction des spécifications fonctionnelles et techniques adoptées par le SC.1 et approuvées par le Comité des transports intérieurs, de façon à être une solution globale reconnue par toutes les parties contractantes ;

e) Le(s) futur(s) système(s) e-CMR devrait(aient) relever efficacement tous les défis associés au monde numérique, tels que l'authentification des utilisateurs, la reconnaissance mutuelle des mécanismes d'authentification par toutes les parties contractantes, l'archivage sécurisé des données pendant la période requise par les autorités (tribunaux, douanes, etc.), l'inaltérabilité des messages, l'interdiction d'accès par des utilisateurs non autorisés aux données considérées comme étant commercialement sensibles ou les pratiques oligopolistiques ou monopolistiques, afin d'aboutir ainsi à un système fiable et reconnu par l'ensemble des parties prenantes.

28. La mise au point d'une lettre de voiture électronique ne consiste pas à numériser la lettre de voiture papier en définissant des normes relatives aux données qui y figurent et en utilisant des technologies de pointe. Certes, des exigences ont été définies. Il ne s'agit pas d'exigences essentielles relatives à la lettre de voiture électronique, mais plutôt des exigences concernant la mise au point d'une solution électronique. La lettre de voiture électronique doit avoir la force probante de la lettre de voiture CMR. La façon dont le titulaire des droits découlant de la lettre de voiture électronique peut démontrer qu'il en est le titulaire et l'acceptation de la lettre de voiture électronique en tant qu'équivalent juridique d'une lettre de voiture CMR, telle qu'acceptée, doivent être convenues. Il faut veiller à ce que la Convention s'applique.

V. Examen par le Comité

29. Le Comité souhaitera peut-être prendre note des informations communiquées dans le présent document, inviter toutes les parties qui participent aux travaux du Groupe d'experts de la mise en œuvre de l'e-CMR à finaliser dès que possible cette tâche difficile, et s'assurer

que le futur environnement/système e-CMR tienne compte des intérêts/exigences de l'ensemble des parties prenantes qui utilisent quotidiennement la lettre de voiture sous sa forme actuelle, quelle que soit la région où elles se trouvent, pour mettre ainsi au point une solution électronique pérenne, s'inscrivant dans le droit fil de la Convention CMR, dont le succès ne faiblit pas depuis son adoption, en guidant la transition du transport intermodal vers un environnement entièrement dématérialisé.
