



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### La révision de la procédure de modification de la COTIF au prisme du droit international public

Brölmann, C.; Kuzmenko, A.

**Publication date**

2017

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Bulletin des transports internationaux ferroviaires

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Brölmann, C., & Kuzmenko, A. (2017). La révision de la procédure de modification de la COTIF au prisme du droit international public. *Bulletin des transports internationaux ferroviaires*, 125(3), 13-18. [https://otif.org/fileadmin/new/5-Media/5B-Bulletin/2017/Bulletin\\_3\\_2017\\_FR.pdf](https://otif.org/fileadmin/new/5-Media/5B-Bulletin/2017/Bulletin_3_2017_FR.pdf)

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# LA RÉVISION DE LA PROCÉDURE DE MODIFICATION DE LA COTIF AU PRISME DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Être en mesure d'adapter les dispositions de la COTIF et de ses appendices à un contexte juridique en constante évolution devient une nécessité impérieuse. À cet égard, il est important qu'une réflexion soit menée, en s'appuyant sur le droit international public et en particulier sur les pratiques des États au titre d'autres traités pertinents<sup>1</sup>.

## Le cadre juridique actuel de la COTIF

La Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, telle que modifiée par le Protocole du 3 juin 1999, prévoit principalement deux procédures de modification.

Les modifications à la COTIF sont décidées par l'Assemblée générale, sauf lorsque la Convention en attribue la compétence à d'autres commissions, en particulier la Commission de révision<sup>2</sup>. Une fois adoptées par l'Assemblée générale, les modifications doivent encore être « approuvées » par un nombre défini d'États membres de l'OTIF conformément aux dispositions de leur droit national avant d'entrer en vigueur douze mois plus tard. La même procédure s'applique à toutes les modifications des dispositions concernées, qu'elles soient simplement d'ordre rédactionnel ou portent sur le fond.

Lorsque des États membres font une déclaration de non-approbation d'une ou plusieurs de ces modifications, avant leur date d'entrée en vigueur, celles-ci n'y prennent pas effet. L'application du ou des appendices concernés est alors suspendue dès l'entrée en vigueur des décisions pour le trafic avec et entre les États membres qui se sont opposés aux modifications dans les délais impartis. Les États membres ne sont donc aucunement contraints d'accepter une modification par laquelle ils ne

veulent pas être liés. Ils ont par ailleurs également le droit, en vertu de l'article 42, § 1, de déclarer à tout moment qu'ils n'appliqueront pas l'un des appendices à la Convention dans son intégralité.

Pour les modifications décidées par l'Assemblée générale, l'« approbation » des États doit être expresse et prend la forme d'un acte juridique particulier établissant l'adoption de la modification. La procédure définie à l'article 34 de la COTIF ne fixe toutefois aucun délai pour l'approbation par les États membres. En effet, l'émission de cette approbation est subordonnée aux prescriptions constitutionnelles des systèmes juridiques nationaux et peut également être influencée par le contexte politique. C'est lors de cette étape que la procédure d'entrée en vigueur des modifications peut traîner en longueur, sa durée étant imprévisible et variant dans tous les États membres.

À l'heure actuelle, les modifications de la Convention et de ses appendices décidées par l'Assemblée générale de l'OTIF entrent en vigueur au bout de six ans en moyenne.

## Les inconvénients de la procédure actuelle

L'environnement international de l'OTIF évolue rapidement, tant en matière de législation que de marché, et la COTIF s'inscrit dans un contexte

juridique relativement complexe :

- Au cours de ses vingt premières années d'existence, la COTIF 1980 a été modifiée quatre fois. La COTIF 1999, en revanche, a déjà été modifiée à trois reprises depuis qu'elle est entrée en vigueur en 2006. Le rythme des révisions s'accélère donc, ce qui n'a rien de surprenant au regard de l'intensification des relations internationales.
- Paramètre supplémentaire à considérer, le droit de l'UE en matière de transport couvre partiellement les mêmes thématiques que l'OTIF dans les États membres, les procédures législatives de l'Union européenne suivant toutefois leur propre calendrier, souvent plus expéditif.
- Le marché se caractérise par un accroissement et une intensification des échanges et du transport partout dans le monde, évolution qui appelle une réponse toujours plus rapide des intervenants.
- Dans son projet de texte constitutif actuellement à l'étude, l'OSJD envisage d'accélérer sa procédure de révision.

La laborieuse procédure de révision de la COTIF comporte plusieurs inconvénients, de nature juridique ou non :

- La longue période qui s'écoule avant l'entrée en vigueur effective de modifications importantes à la Convention peut avoir des répercussions négatives sur les modifications ultérieures, lesquelles peuvent être

<sup>1</sup> Le présent article reprend en partie le rapport juridique externe LAW-17034-WGREVCOTIF 3-01 du 3.4.2017, commandé par l'OTIF.

<sup>2</sup> Les modifications de la COTIF décidées par la Commission de révision entrent *automatiquement* en vigueur pour tous les États parties le premier jour du douzième mois suivant celui au cours duquel le Secrétaire général les a notifiées aux États membres. Par conséquent, cette procédure de modification « simplifiée » ne sera pas examinée plus avant dans le présent article.

liées à des modifications dont l'entrée en vigueur est toujours attendue.

- Le fait que la COTIF prévoit deux procédures différentes pour la modification de la Convention et de ses appendices peut être à l'origine d'incohérences entre appendices, voire au sein d'un même appendice.
- La longueur des délais qui précèdent l'entrée en vigueur des modifications de la COTIF se répercute directement sur le marché ferroviaire des États membres : le cadre réglementaire ne peut satisfaire aux besoins du marché en termes de rapidité et d'adaptabilité, avec à terme de possibles retombées négatives sur les parts de marché des États membres dans le transport ferroviaire.
- L'impossibilité de prévoir quels seront ces délais a des effets analogues. L'approbation nationale est tributaire de paramètres juridiques, et parfois politiques, des différents ordres juridiques nationaux des États membres.
- L'évolution en parallèle du droit national et régional (notamment de l'UE mais aussi de l'EEE) peut être à l'origine de variations et différences par rapport aux règles de la COTIF. En conséquence, un État membre peut se penser contraint de faire une déclaration de non-application de certains appendices à la COTIF.

### À la jonction des régimes juridiques nationaux et internationaux

Eu égard au champ d'application de la COTIF et de ses appendices et au fait que ceux-ci contiennent tant des dispositions de droit privé que de droit public, la mise en œuvre des dispositions des appendices dépend, dans une très large mesure, des ordres juridiques nationaux respectifs des États membres, auxquels elle est très étroitement liée.

Droit international et droit régional sont formés à la base par les États

souverains, qui sont libres de décider de la manière dont ils organisent leur ordre juridique national dans les limites des règles de droit public international par lesquelles ils sont liés. Lorsqu'un État devient partie à un traité, il est libre de décider comment appliquer ses obligations conventionnelles à l'échelle nationale, pour autant que les obligations internationales soient respectées.

En matière de droit international, en revanche, il est acquis de longue date que les États ne peuvent invoquer leur droit national pour justifier la non-exécution de leurs obligations internationales nées de traités. La Cour permanente de Justice internationale (CPJI) avait en effet historiquement jugé que « [a]u regard du droit international [...] les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des États »<sup>3</sup>. Ce principe est aujourd'hui exprimé dans les articles 27 (sur l'exécution) et 46 (sur la validité du consentement à être lié) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

### Considérations générales de droit international public sur l'adoption de modifications aux traités

Dans le système décentralisé du droit international, les obligations sont traditionnellement interprétées comme étant directement fondées sur le consentement des États (en laissant de côté d'autres sujets du droit international), ce qui explique l'importance accordée à l'instrument conventionnel et au droit des traités dans les relations juridiques internationales. Il s'ensuit qu'en principe, les modifications aux obligations conventionnelles sont soumises aux mêmes exigences en matière de consentement des parties. Cela étant, il n'est pas inhabituel en droit international que des États donnent leur consentement *ex ante*. Ainsi, les États souverains peuvent-ils choisir de déléguer certaines compétences à un organe institué par un

traité ou à une organisation intergouvernementale. Une telle délégation constitue une base consensuelle générale, sur laquelle l'instance internationale peut s'appuyer pour prendre des décisions – sur l'adaptation de règles par exemple – sans devoir en référer aux États membres et obtenir leur consentement pour chaque cas particulier.

La pratique internationale révèle tout un éventail de tels mécanismes apparus, comme l'on peut s'y attendre, dans le cadre des organisations internationales. Elles-mêmes établies par des traités fondés sur le consentement, ces organisations ont après tout été spécifiquement créées dans le but de fournir une infrastructure quelque peu centralisée afin de faciliter la coopération internationale. L'activité réglementaire des organisations intergouvernementales varie de la préparation et de la révision des traités selon une procédure classique, à l'élaboration de règles « à la majorité », quand l'instance internationale prend une décision définitive sur la base d'un consentement précédemment donné, en agissant en composition non plénière et/ou en décidant à la majorité plutôt qu'à l'unanimité. En principe, l'organisation intergouvernementale peut soit créer une nouvelle disposition pour un instrument juridique, soit modifier un traité existant ou ses annexes ou appendices.

La base consensuelle ne s'en trouve aucunement compromise si, à un moment donné de l'activité réglementaire de l'organisation, le droit international s'éloigne de la perspective contractuelle (droit des traités) en faveur d'une perspective institutionnelle, dans laquelle les « parties au traité » deviennent des « États membres ».

Des discussions académiques ont été menées sur la question de savoir si et quand les actes réglementaires d'une organisation intergouvernementale devaient être considérés comme relevant

<sup>3</sup> Arrêt du 25 mai 1926 dans l'affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (fond), Recueil des arrêts, série A, n° 7, CPJI, 1926, p 19.

de la « pratique des traités », en tant qu'obligations des États membres découlant du traité constitutif de l'organisation, ou comme des « actes législatifs » d'une organisation contraignants pour ses États membres<sup>4</sup>. C'est cette première interprétation qu'a retenue la Cour internationale de justice lorsqu'elle a considéré les divergences entre la Convention de Montréal de 1971 et la résolution 748 du Conseil de sécurité fondée sur la Charte des Nations unies comme un cas traditionnel de conflit de traités<sup>5</sup>.

Dans ces deux conceptions, le caractère contraignant des actes réglementaires émanant d'une organisation intergouvernementale peut rationnellement s'expliquer en droit international par l'expression antérieure du consentement des États.

### Organisations internationales et régimes conventionnels

La pratique juridique internationale révèle toute une gamme de mécanismes utilisés dans les organisations internationales et les régimes conventionnels pour adopter de nouvelles règles ou modifier les règles existantes, tout en préservant le consentement de l'État comme base juridique. Ces mécanismes vont d'un consentement formel de l'État donné à l'avance, l'organisation ou l'organe agissant alors sans autre consultation des États membres, à la confirmation par les États de leur consentement explicite pour chaque décision. Ils sont fonction de l'organisation ou du régime conventionnel ainsi que de la nature de la règle ou de la modification devant être adoptée. Parfois, les règles et leurs modifications peuvent être adoptées sur seule décision d'une organisation ou d'un organe institué par un traité. Dans la plupart

des cas cependant, l'approbation formelle des États membres est requise pour chaque décision, qu'elle soit explicite ou implicite.

Une approbation explicite peut être exigée, comme c'est actuellement le cas pour les révisions de la Convention décidées par l'Assemblée générale de l'OTIF, mais une autre solution pour optimiser la procédure est de prévoir que les États seront liés s'ils n'ont pas formulé d'objections dans un délai déterminé. Ce mécanisme est interprété soit comme une « acceptation tacite » (ou « consentement tacite »), soit comme une « option de retrait » (ou « clause de non-participation », « dérogation », « notification négative »). Il existe une différence conceptuelle entre les deux : dans le cas de l'acceptation tacite, les États sont liés à un moment donné en manifestant tacitement leur assentiment juridique, le cas échéant en combinaison avec une application provisoire ; dans le cas d'une option de retrait, les États sont liés dès l'adoption d'un acte, à moins qu'ils ne se dégagent de ces obligations en formulant des objections dans un délai déterminé. Dans la pratique toutefois, les deux mécanismes fonctionnent de manière identique. Ainsi, au regard des exigences actuelles en matière de flexibilité dans les régimes conventionnels et d'efficacité dans la gestion des procédures par les organisations internationales et les organes institués par un traité, l'approbation tacite et l'option de retrait sont largement utilisées dans la pratique internationale. Séparer les dispositions de base d'un traité des règlements ou normes de nature technique, scientifique ou administrative est par ailleurs devenu monnaie courante<sup>6</sup>.

Un troisième mécanisme utilisé est celui de l'application à titre provisoire. L'article 25 de la Convention

de Vienne sur le droit des traités de 1969 prévoit que celle-ci est possible « a) si le traité lui-même en dispose ainsi ; ou b) si les États ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière ».

Diverses formes d'activité réglementaire peuvent surtout être observées au sein des organisations actives dans des domaines techniques ou spécialisés, comme le montrent les quelques exemples suivants.

### L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

La Constitution de l'OACI prévoit, pour les normes de l'aviation civile internationale pouvant lui être annexées, un mécanisme de dérogation ou notification négative. À l'expiration du délai de notification accordé, les membres qui ne se sont pas exprimés sont juridiquement liés par les dispositions. Cela ne signifie toutefois pas nécessairement qu'ils appliquent les décisions. Près de la moitié des membres n'ont ainsi pas indiqué s'ils appliquaient ou non les normes internationales et les pratiques recommandées adoptées par l'Organisation.

### L'Organisation internationale du travail (OIT)

L'OIT se distingue par son secrétariat exécutif fort et un mandat constitutionnel pour la préparation et l'adoption de conventions au sein de son organe plénier s'exprimant à la majorité des deux tiers. La ratification de conventions est donc considérée comme essentielle pour l'Organisation. Non seulement les États membres doivent soumettre les conventions à leurs autorités compétentes et rendre compte du résultat dans les 18 mois, mais, tant qu'ils

<sup>4</sup> Voir M. Fitzmaurice, qui adhère à la première thèse (in : « Modifications to the Principles of Consent in Relation to Certain Treaty Obligations », *ARIEL*, 1997, p. 316-317), et C. Alexandrowicz pour la thèse contraire sur les actes réglementaires des agences spécialisées : « il s'agit indubitablement d'un processus extra-conventionnel » (in : *The Law-Making Functions of the Specialised Agencies of the United Nations*, p. 152).

<sup>5</sup> Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. États-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil 1992, p. 126.

<sup>6</sup> König, D., « Tacit Consent/Opting Out Procedure », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, § 4.

n'ont pas ratifié une convention, ils doivent également faire rapport périodiquement sur l'état de leur législation et sur leur pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention. Ces rapports sont examinés par la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations, qui les présente ensuite à la Conférence générale de l'Organisation, laquelle en discute à son tour<sup>7</sup>.

### L'Organisation maritime internationale (OMI)

L'entrée en vigueur des conventions de l'OMI intervient en moyenne dans les cinq ans suivant leur adoption<sup>8</sup>. Il est crucial que ces textes et leurs annexes restent à jour grâce à des modifications régulières. Or, la procédure originale de l'OMI pour les modifications s'est révélée fort lente. Depuis 1972, une nouvelle procédure de modification est donc utilisée, basée sur l'« acceptation tacite »<sup>9</sup> (ou « acceptation négative »<sup>10</sup> selon la terminologie de Schermers et Blokker) des modifications par les États. Ainsi, pour la plupart des annexes de la Convention SOLAS de 1974, une modification est réputée avoir été acceptée à l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date à laquelle elle a été communiquée aux gouvernements contractants, à moins que plus d'un tiers des gouvernements contractants ou des gouvernements contractants dont les flottes marchandes représentent au total 50 % du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce n'élèvent une objection contre cette modification<sup>11</sup>. Cette procédure d'acceptation tacite a sensiblement accéléré le processus de modification, l'entrée en

vigueur survenant généralement dans un délai de 18 à 24 mois. Aussi, l'OMI a conclu que sans elle, sa capacité à établir des normes de sécurité et environnementales en matière de navigation maritime mondiale aurait été considérablement réduite<sup>12</sup>.

### L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

Les États membres de l'UNESCO sont censés adresser à la Conférence générale des rapports périodiques sur les suites données aux conventions qui leur ont été soumises. Ils sont également tenus de soumettre les conventions à leurs autorités nationales compétentes dans un délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence générale au cours de laquelle elles ont été adoptées. Toutefois, ces règles semblent rarement respectées, un taux de conformité indicatif de seulement 10 % ayant été avancé<sup>13</sup>.

### L'Organisation mondiale de la santé (OMS)

L'entrée en vigueur des modifications à la Constitution de l'OMS se fait dans tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. L'Assemblée mondiale de la Santé (instance plénière assurant la fonction réglementaire, contrairement au Conseil de l'OACI par exemple) a autorité pour adopter des règlements dans certains domaines précis. L'OMS prévoit alors pour ces règlements une procédure de ratification négative. Non seulement les États membres de l'OMS s'engagent à soumettre les conventions à leurs

autorités nationales (dans un délai de 18 mois) et à rendre compte des mesures prises pour leur exécution, mais ils sont également tenus, si le cas y échet, d'adresser une déclaration motivant leur non-acceptation. Le retentissement international dans ce cas pousse sans nul doute encore davantage à la ratification.

### L'Union postale universelle (UPU)

De par sa configuration institutionnelle complexe et la variété de ses instruments juridiques, l'Union postale universelle (UPU) mérite une mention toute particulière, notamment pour ses dispositions établissant des règles de droit privé de manière analogue à certains appendices de la COTIF. L'UPU fonctionne à l'aide d'instruments juridiques divers ou « Actes » de l'Union : la Constitution, le Règlement général, le Règlement intérieur, la Convention (comportant deux manuels), l'Arrangement (non obligatoire) et les règlements (qui mettent en œuvre la Convention et, éventuellement, l'Arrangement).

Les règles communes applicables au service postal international et les dispositions concernant les services de la poste aux lettres et des colis postaux sont énoncées dans la Convention et ses règlements. Les États membres sont tenus de « veill[e] à ce que leurs opérateurs désignés remplissent les obligations » qui en découlent. Dans le cadre du Congrès de 1999, l'autorité pour les modifications a été transférée au Conseil d'exploitation postale (CEP)<sup>14</sup>. Il en a résulté un changement du statut juridique des règlements, accompagné de la décision que la ratification ou l'approbation par les États membres ne serait

7 Schermers, H.G., et Blokker, N.M., *International Institutional Law – Unity Within Diversity*, 5<sup>e</sup> édition, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, § 1284.

8 Ibid., §1281.

9 <http://www.imo.org/fr/About/Conventions/Pages/Home.aspx>

10 Schermers & Blokker, § 1266.

11 <http://www.imo.org/fr/About/Conventions/Pages/Home.aspx>

12 Schermers & Blokker, § 1291.

13 Ibid., § 1286.

14 Commentaires sur l'article 29 (29.3) de la Constitution de l'UPU.

dès lors plus nécessaire. Depuis, les règlements de la Convention sont définis comme des accords conclus par les pays membres élus par le Congrès au CEP. Les propositions de modifications au Règlement concernant les colis postaux et au Règlement de la poste aux lettres doivent être soumises directement au CEP. Les modifications apportées sont ensuite notifiées aux États membres.

Les règlements de l'UPU sont comparables aux appendices de la COTIF dans la mesure où ils contiennent des règles opérationnelles et commerciales devant être appliquées par les services postaux, y compris des règles concernant la responsabilité contractuelle. Ils incluent ensuite toutes les dispositions dont les règles ne sont pas destinées aux États, c'est-à-dire sans caractère « intergouvernemental », mais dont les destinataires sont plutôt des parties privées, comme les services postaux et leurs clients, et qui peuvent donc être considérées comme des règles de droit privé.

Dès lors que les règlements ont comporté des règles de droit privé, le Congrès de l'UPU a considéré que leur ratification ou approbation n'était plus nécessaire. Il est également parvenu à la conclusion « qu'il n'y avait plus lieu de soumettre formellement au Congrès les propositions de modification des règlements ». Dans ce système révisé de l'UPU, la décision de mettre en place la « procédure simplifiée » pour l'adoption des (modifications aux) règlements semble avoir été motivée précisément par la nature « non intergouvernementale » des règles concernées. Manifestement, les États membres n'ont donc pas jugé problématique l'interaction possible des règlements avec les dispositions de droit privé des différents ordres juridiques nationaux.

Une autre caractéristique remarquable de la pratique juridique de l'UPU est le rôle de premier plan que joue l'application à titre provisoire. Celle-ci n'est certes pas mentionnée dans la Constitution, mais le commentaire sur l'article 33 indique cependant que selon une pratique suivie à l'UPU depuis sa fondation, le Congrès fixe la date de mise à exécution des Actes sans égard au nombre et à la date des ratifications déposées par les pays signataires. Cette procédure diffère de la pratique classique toujours utilisée, mais moins fréquemment qu'autrefois, selon laquelle les traités entrent en vigueur après qu'un certain nombre de pays signataires les ont ratifiés.

Il apparaît que, malgré des retards en matière de ratification et d'approbation, les Actes de l'UPU ont toujours été appliqués – le plus souvent « à titre provisoire » – par tous les pays membres à compter de leur date d'entrée en vigueur. Par conséquent, la Convention est stable et peut servir d'instrument en vigueur entre les sessions du Congrès, indépendamment du nombre de pays l'ayant ratifiée ou adoptée. D'après Schermers et Blokker, l'UPU est l'organisation qui recourt le plus fréquemment à l'application à titre provisoire, ce afin d'assurer une prise d'effets rapide de ses actes. Ils rapportent que la Convention (amendée) de l'UPU entre « en règle générale » en vigueur à une date préétablie, habituellement 12 à 20 mois après son adoption<sup>15</sup>.

### L'application à titre provisoire

L'application à titre provisoire est une pratique courante. Par exemple, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) entend résoudre en partie le pro-

blème de « l'attente prudente » (les États ne ratifiant des conventions sociales que si leurs concurrents se soumettent aux mêmes contraintes, dans la mesure où accepter ces conventions peut avoir des répercussions économiques négatives) en autorisant ses membres à appliquer les règles à titre provisoire tant que les autres membres ne les ont pas ratifiées<sup>16</sup>. L'article 218, § 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit explicitement pour celle-ci la possibilité d'une application à titre provisoire d'accords internationaux avec des pays tiers, à laquelle elle a régulièrement recours. Le rapport 2016 sur l'application provisoire des traités rédigé par la Commission du droit international (CDI)<sup>17</sup> comporte un additif donnant des exemples de pratiques récentes de l'UE en matière d'application provisoire, notamment dans le cadre d'accords mixtes, dont le texte précise souvent quelles parties de l'accord sont concernées par l'application provisoire : il s'agit généralement des parties liées à la compétence de l'Union européenne, tandis que les dispositions relevant de la compétence des États membres, et donc sujettes à la ratification nationale, ne peuvent habituellement en faire l'objet<sup>18</sup>.

### Autres régimes conventionnels

D'autres régimes conventionnels proposant dans une certaine mesure des structures centralisées, sans peut-être pouvoir prétendre au statut d'organisations internationales classiques, affichent des pratiques similaires. Ainsi par exemple, la CITES<sup>19</sup> et la Convention internationale sur la chasse à la baleine<sup>20</sup> prévoient toutes deux un mécanisme de dérogation. Tandis que la Convention de Vienne pour la protection de la

15 Schermers & Blokker, § 1295.

16 Ibid., § 1289.

17 Doc. A/CN.4/699/Add.1 de l'ONU.

18 *Déclaration au nom de l'Union européenne* à la Sixième Commission de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, New York, 1<sup>er</sup> novembre 2016.

19 *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*, 1973, RTNU, vol. 993, p. 243.

20 *Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine*, 1946, RTNU, vol. 161, p. 72.

couche d'ozone de 1985 prévoit une procédure de modification très proche de celle du système de l'OIT, le Protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone opte, quant à lui, pour un système d'adoption « d'ajustements » aux normes originales concernant les substances réglementées qui équivaut à une véritable « législation » interne au régime conventionnel. En effet, pour ces « ajustements », qui sont adoptés à la majorité des deux tiers à défaut de consensus et sont expressément définis comme contraignants pour toutes les parties, contrairement aux normes de l'OACI par exemple, le Protocole ne donne pas la possibilité aux États de se déclarer non liés<sup>21</sup>.

Dès les années 1980 et 1990, la pratique en matière de traités du Conseil de l'Europe témoignait d'un intérêt croissant pour les procédures dites « rationalisées » ou « simplifiées ».

À cet égard, le principe de la liberté contractuelle a été exprimé avec précision : les règles du droit des traités international concernant les modifications sont flexibles et les États ont la liberté d'adapter ces règles à de nouvelles circonstances, pour autant que certains principes de base du *ius cogens* ne soient pas violés<sup>22</sup>.

### Quelles modifications possibles pour la COTIF ?

L'ajustement et la simplification de la procédure de révision de la COTIF pourraient revêtir des formes différentes. Aussi, un groupe de travail sur la modification de la procédure de révision de la COTIF s'est réuni à Berne le 3 mai 2017 et a examiné différentes propositions visant à accroître tant la rapidité que la prévisibilité de la procédure de révision, tout en préservant, de façon rationalisée, le consentement des États membres

pour les modifications. Les discussions ont cependant mis en évidence les difficultés rencontrées par les États membres avec leurs procédures nationales.

Eu égard à la complexité de la chose, le groupe de travail est convenu d'accorder plus de temps aux États membres pour mener des consultations internes et étudier cette question plus en détail. Il a également chargé le Secrétariat d'envoyer aux États membres un questionnaire qui devrait simplifier leurs consultations internes.

La Commission de révision se réunira du 27 février au 1<sup>er</sup> mars 2018. Le document qui lui sera soumis au sujet de la faisabilité d'une modification de la procédure de révision tiendra compte des positions et commentaires des États membres ainsi que de leurs réponses au questionnaire.

Catherine Brölmann  
Aleksandr Kuzmenko

<sup>21</sup> L'article 2, § 9, lettre d), du Protocole de Montréal stipule que les décisions (prises le cas échéant à la majorité) lient toutes les Parties et entrent en vigueur à l'issue d'un délai de six mois à compter de la date de leur communication par le depositaire. Voir l'analyse des aspects procéduraux de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone de 1985 (RTNU, vol. 1513, p. 339) et du Protocole de Montréal de 1987 (RTNU, vol. 1522, p. 41), in : Fitzmaurice, M., « Modifications to the Principles of Consent in Relation to Certain Treaty Obligations », *ARIEL*, 1997, p. 275-317.

<sup>22</sup> Voir la très utile synthèse, in : Polakiewicz, J., *Treaty-Making In The Council Of Europe*, Publications du Conseil de l'Europe, 1999, p. 161-172 [en particulier p. 169].