

8^{ème} Symposium des Juristes
Membres du Réseau d'Assistance
de l'IRU

Genève, le 26 février 2010

*Règles et politiques, actuelles ou futures,
au niveau international (UE et hors UE)
dans le domaine de la sécurité du transport*

René Van Bever
*Président du Groupe multidisciplinaire d'experts
de la sûreté des transports intérieurs
CEE-ONU*

Comment mieux sécuriser le transport – et le transport routier en particulier – et peut-on y arriver par des instruments juridiques ? Voilà le thème de mon exposé dans le cadre de ce Symposium (diapositive 1).

La question de la sûreté du transport a pris une acuité particulière depuis une dizaine d'années, en raison d'actes malveillants spectaculaires dont des moyens de transport ont été la cible ou l'instrument. Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont donné lieu à un renforcement des mesures de sûreté au niveau mondial dans le cadre d'une lutte globale contre le terrorisme. Les attaques perpétrées depuis lors contre des trains ou des transports urbains ont fait prendre conscience de la nécessité de renforcer la sûreté de tous les moyens de transport, y compris le transport terrestre.

Toutes les nations et toutes les organisations internationales concernées par ce problème ont dès lors mis ce point à leurs agendas en vue de prendre des actions ou de renforcer les mesures existantes. Certaines de ces mesures sont d'ordre juridique. Des lois, des règlements, des normes et des conventions internationales ont vu le jour, et au niveau de l'Union européenne, des directives et des règlements, principalement dans les domaines de l'aviation civile et du transport maritime.

Mais qu'en est-il du transport routier dans ce contexte ?

Il faut d'abord souligner que la plupart des mesures prises récemment l'ont été dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Or, la menace principale pesant sur le transport routier en termes d'insécurité n'est pas le terrorisme, mais la criminalité ordinaire ou la criminalité organisée. Le risque majeur auquel est confronté le transport routier n'est objectivement pas celui d'un attentat, mais bien l'agression, le vol, l'extorsion, l'intrusion de passagers clandestins, etc. Un mal qui prend des proportions inquiétantes, qui devient un véritable problème de société et représente un enjeu économique majeur.

Le transport routier est donc confronté à des risques spécifiques, même différents selon qu'il s'agisse de transport de marchandises ou de transport de personnes, et qui requièrent des mesures spécifiques pour y faire face.

Peut-on y arriver en prenant des mesures propres au transport routier ou faut-il sécuriser l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement ? C'est la première difficulté à laquelle est confronté le secteur.

Si l'on représente schématiquement la chaîne d'approvisionnement (diapositive 2), nous constatons tout d'abord que tant le transport maritime que le transport aérien opèrent dans des espaces propres : de port en port ou d'aéroport en aéroport, qui sont eux-mêmes des surfaces terrestres délimitées, et donc protégeables.

Sorti de ces zones, le transport se dissémine selon différents modes et le réseau routier est nettement plus étendu que le réseau ferroviaire ou les voies navigables. Protéger la marchandise sur le réseau routier est donc l'aspect le plus délicat de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement.

Par ailleurs, sécuriser l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement va au-delà du domaine du transport. Les manufacturiers, les dépositaires, les vendeurs et les utilisateurs font parties de la chaîne d'approvisionnement. La sûreté de la chaîne d'approvisionnement est donc une question vaste et complexe.

Voyons maintenant quelles mesures d'ordre politique ou juridique ont été prises sur le plan international dans les différents modes de transport pour faire face aux problèmes de sûreté et comment s'y situe le transport routier (diapositive 3).

On constate tout d'abord qu'en matière d'aviation civile, il existe une organisation – l'Organisation de l'Aviation civile internationale (l'OACI) –, qui regroupe 190 Etats membres (quasi l'ensemble de la planète). Ces 190 Etats membres sont signataires de la convention de Chicago, dont une des annexes – l'annexe 17 – traite uniquement des questions de sûreté. L'OACI édicte des normes, y compris en matière de sûreté, qui s'imposent à tous les membres. L'OACI dispose d'un programme dédié à la sûreté, comprenant des règles, des formations, des contrôles. Les mesures sont régulièrement révisées et renforcées en fonction de l'évolution de la menace. Le monde de l'aviation dispose donc d'une organisation au niveau mondial, qui traite de tous les aspects liés à l'aviation civile, y compris en matière de sûreté, et les décisions prises au sein de cette organisation s'imposent aux responsables politiques de l'aviation civile de tous les gouvernements du monde.

Sur le plan du transport maritime, il existe également une organisation au niveau mondial – l'Organisation maritime internationale (l'OMI). Elle compte 169 membres – donc moins que l'OACI –, mais on peut considérer que tous les Etats du monde concernés par le transport maritime y sont représentés. Ici aussi une convention signée dans le cadre de l'OMI impose des règles de sécurité. Il s'agit d'un amendement à la convention SOLAS, qui a notamment instauré le code ISPS, destiné à sécuriser les ports. La situation est donc similaire à celle de l'aviation civile : une organisation internationale fixe des règles au niveau mondial, qui s'adressent aux responsables politiques du transport maritime, y compris pour les questions de sûreté.

Si l'on passe au transport terrestre (diapositive 4), la nécessité de réguler sur le plan mondial disparaît. Les relations internationales se font nécessairement entre pays voisins et sont limitées physiquement par les océans.

Si l'on se concentre sur le continent européen, on constate qu'il existe une organisation inter-gouvernementale pour les transports ferroviaires – l'OTIF –, regroupant 44 Etats membres, essentiellement des pays européens, mais aussi d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. Son but est de développer des régimes juridiques uniformes en vue de faciliter le transport ferroviaire entre les Etats membres. L'OTIF a ainsi édicté des règles pour le transport de marchandises dangereuses (la convention RID), dont un chapitre – le chapitre 1.10 – est consacré aux aspects de sûreté relatifs au transport de ces marchandises.

Pour ce qui est de la navigation intérieure, des commissions intergouvernementales ont été créées pour régler le trafic sur deux grands fleuves navigables traversant plusieurs Etats européens : le Rhin et le Danube. Elles se composent respectivement de 5 et de 11 Etats directement concernés par la navigation sur ces fleuves. Le Règlement pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin (ADNR), ainsi que les Règles relatives au transport de matières dangereuses sur le Danube (ADN-D), contiennent également chacun un chapitre 1.10 – largement similaire à celui de la Convention RID – consacré à la sûreté du transport des marchandises dangereuses.

Mais en réalité, pour chacun des différents modes de transport terrestre, l'essentiel des réflexions en matière de sûreté se font au sein d'organisations non-gouvernementales. Par définition, elles ne peuvent donc aboutir qu'à des mesures qui n'engagent que leurs propres membres.

Ainsi, l'Union internationale des chemins de fer – l'UIC – qui regroupe 198 membres sur 5 continents – essentiellement des compagnies de chemin de fer (opérateurs et gestionnaires d'infrastructures) – dispose d'une plate-forme pour la sûreté et organise régulièrement des congrès mondiaux sur la sûreté des chemins de fer avec les différents partenaires concernés. Elle a également établi pour l'Europe une collaboration avec les services de police spécialisés pour les chemins de fer au sein d'un organe dénommé COLPOFER. Les résultats de ces activités se traduisent en une coopération entre les différents acteurs, l'échange de bonnes pratiques visant à améliorer la sûreté par des mesures d'ordre technologique ou organisationnel.

Pour le transport routier, l'essentiel des activités sur le plan international se concentre au sein de cette maison. En matière de sûreté, l'IRU a émis des lignes directrices volontaires à l'usage des acteurs du transport routier de marchandises et de personnes. Elle procède aussi à des études sur la question, notamment l'étude de 2008 sur les agressions contre les conducteurs de poids lourds internationaux, qui fait notamment l'inventaire des législations nationales en la matière, et dont on peut conclure qu'il n'existe dans aucun pays de législation nationale spécifique relative à la sûreté du transport routier.

Pour être complet, d'autant plus que ceci concerne aussi le transport routier, il faut signaler que l'Union internationale des Sociétés de transport combiné (l'UIRR), qui regroupe 18 entreprises spécialisées dans le transport intermodal rail-route, a développé un projet dénommé INSECTT, destiné à protéger les plates-formes intermodales.

Il s'agit de diverses mesures techniques et organisationnelles destinées à sécuriser le périmètre de ces plates-formes. Ce sont donc des mesures volontaires de protection des infrastructures, que l'on peut comparer au processus utilisé pour protéger les ports et les aéroports, par exemple.

Le constat est donc le suivant :

- il n'existe pas d'organisation gouvernementale internationale consacrée au seul transport routier, ni même au transport intérieur en général. Il n'y a donc pas de mesures de sûreté édictées à ce niveau;
- le transport routier est le mode de transport dont les activités sont le plus disséminées;
- il est confronté à un type de risque particulier sur le plan de la sûreté;
- et dans la mesure où l'on vise à sécuriser l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, il faut être conscient que le transport routier ne constitue qu'un des chaînons de cette chaîne.

En outre, comme déjà indiqué, les législations nationales ne prévoient pas de règles particulières pour sécuriser le transport routier. Ce sont donc les règles générales du droit pénal de chaque Etat qui protègent les opérateurs du transport routier. L'agression d'un conducteur est traitée comme l'agression de n'importe quel citoyen, le vol de marchandises transportées comme tout autre vol. La poursuite des délits commis envers le transport routier relèvent des services de police et de la justice de chacun des Etats où ils sont perpétrés.

Voyons donc s'il est envisageable de prévoir des règles sur le plan international dans le cadre d'organisations internationales susceptibles d'aborder les transports dans leurs aspects multimodaux (diapositive 5).

Mentionnons d'abord qu'il existe une organisation non-gouvernementale (la TAPA – Association pour la protection des marchandises transportées) dont le but est de réduire les pertes subies au sein de la chaîne d'approvisionnement. Elle constitue un forum d'échanges regroupant fabricants, logisticiens, transporteurs, forces de l'ordre ou autres parties prenantes. Par l'échange d'informations sur les incidents et sur les avancées technologiques des systèmes de protection et en imposant des standards de sécurisation à la profession, elle contribue à contenir le phénomène des vols de marchandises, ce qui est d'une importance primordiale pour le transport routier.

Il existe aussi une instance mixte : le Forum international des Transports (ITF), qui a l'avantage de constituer une plate-forme mondiale traitant de tous les aspects du transport et d'être ouverte tant aux représentants des pouvoirs publics que des sphères privées.

Il s'agit avant tout d'un lieu de rencontres pour traiter des problèmes majeurs auxquels sont confrontés les transports. Les questions de sûreté y sont quelquefois abordées, mais l'ITF ne dispose d'aucun pouvoir contraignant.

Sur le plan des organisations gouvernementales, commençons par un organe politique au plus haut niveau : le G8. La sûreté du transport y est non seulement abordée, mais fait même l'objet d'un groupe de travail pour la sûreté du transport terrestre : l'International Working Group on Land Transport Security (IWoGLaTS). Ses activités sont concentrées sur la prévention du terrorisme et essentiellement pour les transports en commun. Sa composition est restreinte : les Etats du G8 et quelques Etats ou organisations internationales dont des membres ont été confrontés à des actes terroristes contre les systèmes de transport. Ce groupe dispose d'un poids politique évident, mais son caractère informel le prive du pouvoir de réglementer. Son objectif se limite dès lors à l'échange de bonnes pratiques et à la coopération.

L'OSCE – l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe – est une organisation dont l'objectif est la prévention des conflits. Elle suit de près les questions de terrorisme et de sûreté et aborde les questions de transport au travers de ses activités dans le domaine économique et environnemental. Les questions de sûreté du transport y sont donc évoquées, – la sûreté du transport est d'ailleurs l'un des thèmes du Forum économique et environnemental sous l'actuelle présidence du Kazakhstan – mais plutôt dans un cadre de coopération internationale visant au maintien de la paix. La sûreté du transport y constitue plutôt un thème de préoccupation et de discussion qu'un sujet susceptible de déboucher sur la signature d'un texte juridique.

L'OTAN, dont la mission est de garantir la liberté et la sécurité de ses 28 Etats membres, et utilise à cet effet les forces armées de ces derniers, a un programme de lutte contre le terrorisme. Par ce biais, et au travers de la capacité opérationnelle dont elle dispose, elle peut influencer sur la sûreté du transport. Elle mène ainsi l'opération Active Endeavour de lutte contre le terrorisme en Méditerranée et l'opération Ocean Shield de lutte contre la piraterie le long des côtes Est de l'Afrique, ce qui a pour effet de sécuriser la navigation marchande dans ces régions. Mais l'influence de l'OTAN sur la sûreté du transport intérieur, et du transport routier en particulier, est manifestement limitée aux zones de conflit où elle est active.

L'Union européenne (diapositive 6), par contre, dispose, envers les 27 Etats membres qui la composent, des pouvoirs les plus étendus. Elle constitue un partenariat économique et politique dont les transports et la sûreté font partie intégrante.

Sans oublier ses capacités opérationnelles (elle dirige, elle aussi, par exemple, une opération de lutte contre la piraterie le long des côtes africaines – l'opération Atalante), elle dispose surtout d'une capacité réglementaire qui lui permet de prendre des décisions, des directives ou des règlements qui se traduisent en textes juridiques.

Et l'Union européenne a effectivement pris toute une série de directives et même de règlements – directement applicables dans le droit interne des pays membres – en matière de sûreté pour le transport maritime et le transport aérien. En réalité, ces règles renforcent surtout les mesures déjà prises au sein, respectivement, de l'OMI et de l'OACI pour protéger les ports et les aéroports.

Sur le plan de la sûreté du transport intérieur, et du transport routier en particulier, les avancées sont moins marquées et ne se sont jusqu'à présent pas traduites en textes juridiques.

L'Union européenne est néanmoins active sur plusieurs fronts pour améliorer la sûreté des transports. Les projets de recherche en matière de sûreté sont en plein développement, et la sûreté des transports prend une place grandissante dans cette recherche. Les travaux de la Direction générale Justice, Liberté et Sécurité et des ministres responsables de ces questions ont abouti à des mesures visant le terrorisme dont certaines affectent les transports. Ainsi, la directive 2008/114 visant à améliorer la protection des infrastructures critiques européennes, concerne les secteurs de l'énergie et des transports. Cette directive permet aux Etats membres de désigner comme infrastructures critiques européennes des infrastructures dont l'arrêt ou la destruction aurait un impact considérable sur deux Etats membres au moins. Cette désignation entraîne l'obligation d'établir des plans de sécurité. Des infrastructures utilisées par le transport routier, comme des tunnels ou des viaducs situés dans des zones sensibles, pourraient par conséquent sur base de cette directive, qui doit encore être transposée dans les législations nationales, faire l'objet d'une protection particulière.

La Direction générale Transports est également active sur plusieurs fronts. Des travaux y sont en cours au sein d'un groupe de travail qui se penche sur les questions de sûreté dans les transports en commun. Sur le plan du transport routier, deux initiatives sont à citer.

Il s'agit en premier lieu d'une étude commanditée par la Commission européenne sur la faisabilité d'organiser un réseau de zones de parking sécurisées pour les entreprises de transport routier sur le réseau de routes trans-européennes. Cette étude a abouti à des recommandations pour la politique à suivre pour l'établissement de zones de parkings sécurisées.

Une autre initiative intéressante fut un projet de directive de la Commission européenne sur la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, suite à une étude externe sur le même sujet. Le transport routier était ici impliqué en tant que chaînon dans la chaîne logistique, que l'on visait à sécuriser dans son ensemble. L'idée sous-jacente du projet était d'accorder un statut d' "opérateur sûr" aux acteurs de la chaîne répondant à certaines conditions en matière de sûreté. Ce modèle était inspiré du statut d' "opérateur économique autorisé" accordé dans le secteur douanier en vue de faciliter les exportations tout en les rendant plus sûres. Ce projet a fait l'objet de nombreuses réticences de la part des Etats membres et n'a pas franchi le cap du Parlement européen. Une tentative de fixer une norme européenne pour le statut d'opérateur sûr n'a à ce jour pas abouti à des résultats concrets.

Il n'y a donc, à ma connaissance, à l'heure actuelle, aucune règle émanant de l'Union européenne s'appliquant directement à la sûreté du transport routier.

Reste la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies, la CEE-ONU. De nombreuses conventions ont été conclues dans le cadre ou sous les auspices de cette instance, dont le développement économique durable est l'une des missions, notamment dans le domaine des transports. C'est dans cette enceinte qu'a été conclue la Convention européenne pour le transport de marchandises dangereuses par la route – la Convention ADR –, contenant également un chapitre 1.10 relatif à la sûreté.

Il n'est donc pas étonnant qu'au sein de la CEE-ONU ait été créé un groupe d'experts multidisciplinaires pour la sûreté du transport intérieur et c'est au titre de président de ce groupe que je suis présent aujourd'hui.

Une des tâches de ce groupe fut d'inventorier les différentes initiatives en cours ou potentielles permettant de renforcer la sûreté du transport intérieur. De nombreux groupes de travail suivent en effet l'évolution des différents aspects du transport terrestre au sein de la CEE-ONU, et chacun est en mesure d'améliorer les aspects de sûreté dans son domaine d'activités.

En ce qui concerne le transport routier, les éléments suivants ont été identifiés comme pouvant contribuer à une amélioration de la sûreté, souvent de manière indirecte :

- les nouvelles règles concernant le permis de conduire et l'immatriculation des véhicules;
- les mesures visant à améliorer la sécurité des infrastructures routières, notamment les tunnels, ont aussi des effets positifs sur la sûreté;
- la sécurité des conducteurs professionnels peut être renforcée par des mesures de sensibilisation, de sécurisation des parkings et des véhicules (par des systèmes anti-vol ou de localisation des véhicules);

- sur le plan des règles techniques, des systèmes peuvent contribuer à améliorer la sûreté, par exemple les systèmes VDS (pour Vehicle Degradation Systems) qui immobilisent le véhicule en cas de conduite non autorisée, mais leur utilisation sûre se heurte à des difficultés d'ordre juridique et technologique;
- enfin, le groupe a constaté que la Convention TIR contenait aussi des éléments de nature à garantir la sûreté, à savoir :
 - l'accès au système TIR n'est accordé qu'aux transporteurs autorisés par les autorités douanières sur base de critères stricts;
 - les véhicules effectuant des transports TIR doivent être équipés d'unités de chargement sécurisées pour les douanes;
 - la reconnaissance mutuelle des contrôles douaniers nécessite un contrôle complet des marchandises au départ et leur mise sous scellés.

Comment [web1]:

Comment [web2R1]:

En conclusion, si l'on excepte les règles relatives au transport de marchandises dangereuses, on peut constater qu'il n'existe pas sur le plan international – tout comme sur le plan des différentes législations nationales d'ailleurs – de règles structurées visant à la sûreté du transport routier, que ce soit par des règles spécifiques à ce transport ou par des règles visant à sécuriser les marchandises tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Les règles permettant d'assurer une meilleure sûreté résultent en réalité de dispositions éparses visant généralement d'autres objectifs.

En réalité, actuellement, la lutte contre les fléaux auxquels se trouve confronté le transport en termes de sûreté, sont très souvent dépendants de la politique poursuivie dans d'autres domaines que le transport, que ce soit au niveau des services de douanes, des services de police ou de la justice. Les efforts entrepris au niveau international dans ces différents domaines ont un effet considérable sur la sûreté du transport.

L'Organisation mondiale des Douanes a ainsi développé un Cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial – le Cadre SAFE –, et avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, elle a établi un programme mondial commun pour le contrôle des conteneurs. Sécuriser le transport par conteneurs permet incontestablement d'éliminer une partie des risques encourus par le transport routier, mais profite essentiellement au transport maritime. Cela constitue une étape dans la sécurisation de la chaîne d'approvisionnement, mais les transports non-conteneurisés, qui sont précisément plus vulnérables, restent majoritaires en transport routier.

Puisque nous avons évoqué la question des normes, il convient aussi de mentionner que l'Organisation internationale de normalisation a publié un certain nombre de normes touchant à la sûreté des transports, notamment la norme ISO/DIS 28000 sur la gestion de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, et la norme ISO/PAS 28001 sur les meilleures pratiques pour améliorer la sûreté de la chaîne d'approvisionnement.

Les règles imposées par certains Etats, comme les Etats-Unis ou la Chine, prennent une importance cruciale en raison de leur position déterminante sur le plan commercial. Des initiatives américaines telles que la CSI (Container security initiative) ou le C-TPAT – pour Custom-Trade Partnership against Terrorism – ont une influence considérable sur le commerce maritime mondial. Elles ont imposé des règles de sûreté au transport maritime à destination des Etats-Unis, mais ont également eu des effets bénéfiques sur la facilitation selon les études sur le sujet.

Les acteurs du monde commercial et financier s'intéressent aussi de près à la sûreté de la chaîne d'approvisionnement. La Banque mondiale a par exemple édité un guide pour la sûreté de la chaîne d'approvisionnement. Ceci démontre l'intérêt économique que représente un transport sûr, mais aucun de ces acteurs n'est évidemment à même d'apporter dans le cadre de ses compétences une réponse globale au problème, pas plus que les responsables de la politique des transports par ailleurs. Ceux-ci sont d'ailleurs très peu impliqués dans les questions de sûreté du transport intérieur jusqu'à présent.

Lors des réunions du groupe d'experts à la CEE-ONU, une délégation avait émis une suggestion qui pourrait inverser cette tendance. Partant du constat que pour ces transports intérieurs, il n'existe pas d'autorité internationale ayant le pouvoir de fixer des règles s'appliquant universellement, comme c'est le cas en matière de transport maritime et d'aviation civile, elle avait manifesté l'intention de réunir une conférence internationale pour lancer le projet d'une organisation internationale axée uniquement sur la sûreté du transport intérieur. Cette idée ambitieuse aurait le mérite de mettre la sûreté du transport intérieur, et du transport routier en particulier, entre les mains des autorités responsables du transport. Mais pour autant qu'elle se concrétise un jour, un long chemin est encore à parcourir. Entre-temps, une coopération avec tous les acteurs susceptibles d'améliorer la sûreté est indispensable.

Mais que ce soit sur le plan national ou sur le plan international, une plus grande implication des acteurs responsables de la politique des transports me semble en tout état de cause une étape nécessaire pour une amélioration de la sûreté du transport routier.
Diapositive 7.