

L'extension du système de la carte verte

Exposé présenté par Alain Pire, Secrétaire général du Conseil des Bureaux, lors du XVème congrès international organisé par AVUS

Monsieur le Président,
Chers collègues,
Mesdames et Messieurs,

Avant d'examiner la question de savoir si le système de la carte verte doit encore s'étendre, c'est-à-dire accepter des nouveaux membres, il convient de jeter un regard vers le passé et de se demander pourquoi le système a été créé et comment il a évolué.

L'existence de la carte verte est directement liée au développement, après la deuxième guerre mondiale, dans les pays d'Europe occidentale, de l'assurance couvrant la responsabilité civile découlant de l'usage des véhicules automoteurs, développement lui-même lié à la croissance importante de la circulation automobile.

Confrontés au problème de l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, certains Etats d'Europe ont légiféré en vue de rendre obligatoire l'assurance de responsabilité civile automobile. Ces législations avaient pour but la protection de toutes les victimes d'accidents survenus sur le territoire national selon des critères spécifiques notamment en ce qui concerne les montants de la couverture d'assurance. Pour atteindre cet objectif, il fallait que tous les véhicules circulant sur le territoire national soient assurés conformément à la loi, ce qui inclut également les véhicules étrangers.

Dans ces conditions, les véhicules en provenance des pays limitrophes ne pouvaient être admis à la circulation sur le territoire national que s'ils faisaient l'objet d'une assurance conforme à la loi sur l'assurance obligatoire. En conséquence, celle-ci était devenue un obstacle à la circulation transfrontalière des véhicules automoteurs. C'est dans ce contexte qu'est intervenu un organisme international dénommé Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies dont le siège se situe à Genève.

Créée en 1947, la Commission économique pour l'Europe est l'une des cinq commissions régionales des Nations-Unies. Elle a pour but de stimuler la croissance économique durable de ses membres qui actuellement comptent 56 pays. Elle offre « un cadre de négociation pour les instruments juridiques internationaux liés au commerce, aux transports et à l'environnement ». Plus particulièrement, dans le domaine du transport routier, elle œuvre à l'adoption d'accords facilitant la circulation internationale des personnes et des biens.

C'est dans ce contexte que la Commission a, en 1949, adressé à ses membres une recommandation les invitant à prendre des initiatives en matière d'assurance automobile en vue de faciliter la circulation internationale des véhicules automoteurs. Cette recommandation contient les principes de base du système de la carte verte.

Le but poursuivi y est clairement défini : permettre aux automobilistes d'être assurés de façon satisfaisante contre les risques de responsabilité civile en matière de circulation routière lorsque ces automobilistes pénètrent sur le territoire d'un pays où l'assurance contre ces risques est obligatoire.

Le moyen pratique pour atteindre ce but est ensuite énoncé : la création d'un document d'assurance d'un type uniforme.

C'est sur cette base que les gouvernements ont été invités à demander aux assureurs couvrant la responsabilité civile découlant de l'usage des véhicules de conclure des accords permettant la mise en circulation de ce document uniforme et de réaliser ainsi le but poursuivi.

Il s'agit d'un point fondamental qu'il importe de souligner : les entreprises d'assurance, organismes privés, sont invitées par les gouvernements à conclure des accords permettant l'usage d'un document internationalement reconnu par les autorités de différents pays, en vue de faciliter la circulation routière internationale des véhicules. Le système de la carte verte est donc fondamentalement basé sur la collaboration entre les assureurs et les autorités publiques des pays adhérant au système.

La recommandation prévoit également que dans chaque pays adhérant, les assureurs créent une organisation centrale officiellement reconnue appelée Bureau devant assumer deux fonctions : la première consiste à émettre et à garantir les certificats internationaux d'assurance qu'il distribue aux automobilistes par l'intermédiaire de ses membres, les assureurs, la seconde à indemniser, en respectant les dispositions légales relatives à l'assurance, les victimes d'accidents de la circulation provoqués sur le territoire national par des véhicules étrangers faisant l'objet d'une carte verte.

En réponse à la recommandation de la Commission, les assureurs de différents pays ont conclu les accords indispensables au fonctionnement du système et certains Etats ont pris les mesures nécessaires à la reconnaissance du certificat international d'assurance par les autorités chargées du contrôle de l'assurance obligatoire. C'est le 1^{er} janvier 1953 qui constitue la date de la mise en application du système qui, à l'époque regroupait 18 pays :

Les pays du nord de l'Europe : Danemark, Finlande, Norvège et Suède

Les pays de l'ouest : Irlande et le Royaume Uni, la France, le Portugal, l'Espagne et les trois pays du Benelux

Au centre de l'Europe : L'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et la Tchécoslovaquie

Plus au sud : l'Italie et la Grèce

En 1954, la Yougoslavie fut acceptée suivie par la Pologne en 1958, la Hongrie en 1960, la Turquie en 1964, la Roumanie en 1965.

En 1965, le Conseil des Bureaux a décidé d'accepter les bureaux des pays non-européen en qualité de membres affiliés. En conséquence de cette décision, le Bureau d'Israel devint membre affilié en 1968 suivi par le Maroc et la Tunisie en 1969, l'Iran en 1976 et l'Irak en 1982 qui fut ensuite exclu.

Entretemps, le Conseil des Bureaux a été rejoint par d'autres pays européens : l'Islande en 1970, la Bulgarie en 1971, Malte en 1985, l'Albanie en 1992, Chypre et Andorre en 1996.

Certains événements politiques ont provoqué des modifications dans la composition du Conseil des Bureaux.

La scission de la Tchécoslovaquie a provoqué l'adhésion de la Slovaquie en 1992 et la guerre civile en Yougoslavie, celle de la Croatie et de la Slovénie en 1992, du FYROM en 1994 et de la Bosnie en 1996.

Par ailleurs, la disparition de l'URSS a entraîné l'adhésion de l'Estonie en 1992, de la Moldavie et de l'Ukraine en 1997, de la Lettonie en 1998, du Belarus et de la Lituanie en 2003 et de la Russie en 2009.

L'observation du passé montre que le système de la carte s'est d'abord constitué sur la base de l'adhésion des pays situés essentiellement à l'ouest de l'Europe et qu'il s'est progressivement étendu vers le centre et l'est malgré les difficultés provoquées par le fait que dans les pays faisant partie de ce qu'on appelait le "bloc de l'Est", l'assurance automobile était dans les mains d'organismes étatiques.

On constate également que, après 1965, le système s'est étendu sans limite apparente en direction de l'Afrique du nord et du Proche-Orient, l'adhésion de l'Irak en 1982 constituant à cet égard la dernière étape.

On doit enfin prendre en considération le fait que l'adhésion en 2009 de la Russie a modifié sensiblement la situation du fait que ce pays possède un immense territoire situé en Asie.

Penchons nous maintenant sur l'avenir.

L'étendue du système a fait l'objet d'une décision importante du Conseil des Bureaux en 1996. Sur base d'une recommandation du Comité de direction motivée par le fait que historiquement, à l'exception du pourtour de la Méditerranée, le système est fondamentalement européen et qu'il convient de « maintenir un contrôle centralisé et efficient sur le fonctionnement du système de la carte verte », l'Assemblée générale du Conseil des Bureaux a décidé que le futur champ géographique du système de la carte verte serait limité aux pays suivants :

- 1) Pays européens – (pays situés à l'ouest des monts de l'Oural et de la mer Caspienne :

Biélorussie – Géorgie – Lettonie – Lituanie – Moldavie – Russie – Ukraine

- 2) Pays non européens (pays bordant la Méditerranée) :

Algérie – Egypte – Liban – Libye – Syrie

Il résulte de cette décision adoptée à l'unanimité que, à priori, tous les pays d'Europe sont théoriquement autorisés à devenir membre du système. Se pose cependant la question de savoir ce qu'il faut comprendre par le terme : « Europe ». Si on se réfère, par exemple, à l'encyclopédie Wikipédia, on apprend à ce propos que : « Dans la vision purement géographique, l'Europe est usuellement séparée de l'Asie à l'est par le massif de l'Oural et le fleuve Oural. Au sud-est, la mer Caspienne, le massif du Caucase et le détroit du Bosphore la séparent du Proche-Orient. Au sud et au sud-ouest, la Méditerranée et le détroit de Gibraltar séparent l'Europe de l'Afrique... ». Parmi les 50 pays cités ensuite comme faisant partie de l'Europe géographique, on retrouve l'Arménie, l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan. On pourrait donc se demander si la décision de 1996 se base sur une définition correcte de l'Europe.

On pourrait également s'interroger, de manière plus fondamentale sur la question de savoir si le système de la carte verte est vraiment, à l'exception du pourtour de la Méditerranée, un système exclusivement européen. L'adhésion de la Russie en 2009 donne à cette question un caractère particulièrement pertinent.

Il convient de se souvenir que le système de la carte verte fut créé en 1949 suite à une recommandation adressée à ses pays membres par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies. Elle fut ensuite remplacée par l'Annexe 1 de la Résolution d'ensemble révisée sur la facilitation des transports routiers. Quels sont les pays actuellement concernés ? Tous les pays européens (dans la conception du Conseil des Bureaux) mais également l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, Israël, le Kirghizstan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan. On constate donc que cette Commission économique « pour l'Europe » a un champ d'action beaucoup plus étendu que le territoire européen proprement dit. Comment peut-on expliquer cette apparente anomalie ? Tout simplement en se référant à son objet qui est de « stimuler la croissance économique durable parmi ses 56 pays membres » qui se situent dans la même zone géographique qui dépasse les limites traditionnelles de l'Europe.

Une question s'impose donc: ayant été créé à partir d'une initiative de la Commission économique pour l'Europe, le Conseil des Bureaux est-il fondé à limiter son champ d'action à l'Europe géographique alors que l'organisme international sous l'égide duquel il fonctionne s'adresse à un territoire beaucoup plus vaste? Rappelons à ce propos qu'un des buts poursuivis par l'UNECE est de faciliter les transports routiers internationaux et que, dans ce contexte, le système de la carte verte est destiné à éliminer l'obstacle au développement de ceux-ci constitué par l'adoption de législations nationales rendant obligatoire l'assurance automobile.

En 2009, ECO (*Economic Cooperation Organization*), une organisation internationale à vocation économique regroupant dix pays situés au Moyen-Orient (Afghanistan, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan, Pakistan, Ouzbékistan, Turquie et Iran) a approché le Conseil des Bureaux pour lui faire savoir que ses pays membres souhaitaient devenir membres du système de la carte verte mais que, conscients des difficultés découlant des limites géographiques de ce système, ils souhaitaient créer, en attendant la modification de ces limites, un système comparable appelé « Carte blanche ». ECO demandait également l'aide technique du Conseil des Bureaux afin de les aider à réaliser ce projet.

La demande d'aide formulée par ECO a été positivement reçue par le Comité de direction du Conseil des Bureaux qui est favorable au développement de systèmes de carte d'assurance internationale parallèles mais séparés en dehors du territoire européen. En conséquence, une réunion s'est tenue à Bruxelles en janvier de cette année permettant aux délégués d'ECO de rencontrer le Président du Conseil des Bureaux et les membres du Secrétariat qui eurent l'occasion de présenter à leurs visiteurs les particularités du système de la carte verte et de proposer leur aide dans le cadre de la mise en place de la « Carte blanche ».

Il est important de garder à l'esprit que la volonté des pays membres d'ECO est de créer un système intermédiaire en attendant leur adhésion future au système de la carte verte. Le Conseil des Bureaux est donc invité à réexaminer le bien-fondé de sa décision de 1996 et ce, d'autant plus que lors de l'Assemblée générale de cette année, Monsieur Pesut, directeur à la Commission économique pour l'Europe, a informé les membres des travaux menés par celle-

ci dans le cadre du développement des transports routiers entre l'Asie et l'Europe, ce développement étant lui-même justifié par l'accroissement considérable du commerce entre ces deux continents constaté aux cours de ces dernières années. Il a ensuite encouragé le Conseil des Bureaux à envisager positivement l'extension du système aux pays de l'ECO qui, à l'exception de l'Afghanistan, de l'Iran et du Pakistan, sont tous membres de la Commission économique pour l'Europe.

Le Conseil des Bureaux sera donc amené à réfléchir à une modification de sa décision de 1996.

Quels sont les arguments en faveur de l'extension du système ?

- le raison d'être de la carte verte qui est de faciliter le trafic routier transfrontalier en résolvant le problème suscité par la réglementation sur l'assurance obligatoire du pays visité. Elle a vocation à être utilisée là où le problème se pose ;
- les orientations prises par la Commission économique pour l'Europe sous l'égide de laquelle fonctionne le système de la carte verte depuis son origine qui visent à une amélioration des conditions de transport routier entre l'Asie et l'Europe ;
- les besoins concrets de certains membres qui possèdent des frontières avec des pays ne participant pas au système. On songe plus particulièrement à la Turquie mais surtout à la Russie qui a, en Asie, des frontières communes avec des pays qui, autrefois, faisaient partie de l'URSS.

Quels sont les arguments en faveur du maintien du statu quo ?

- l'insécurité régnant dans la région où se situent les éventuels nouveaux membres. On songe plus particulièrement à l'Afghanistan et au Pakistan ;
- le souci de garder l'homogénéité du système et le contrôle de son fonctionnement.

Je terminerai par une dernière réflexion sous forme d'une question : en 1996, par souci de protection du bon fonctionnement du système, le Conseil des Bureaux a fixé des limites à son extension géographique. Aujourd'hui, suite à l'adhésion de la Russie, ces règles ne sont plus appliquées. Le moment n'est-il pas venu de renoncer à définir à priori l'étendue géographique du système et de soumettre toute nouvelle demande d'adhésion à des critères stricts destinés à garantir la pérennité du système ?

Alain Pire
Secrétaire général