

Bruxelles, le 27.7.2018
COM(2018) 559 final

2018/0295 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 13^e session de l'Assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) en ce qui concerne certaines modifications de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et de ses appendices

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre au nom de l'Union lors de la 13^e session de l'Assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), qui se tiendra les 25 et 26 septembre 2018, en ce qui concerne certaines modifications de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et de ses appendices. Les documents de séance sont disponibles sur le site de l'OTIF, à la page suivante: http://extranet.otif.org/en/?page_id=1071.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF)

La COTIF régit le fonctionnement de l'OTIF, ses objectifs, ses attributions, ses relations avec les États membres et ses activités en général. Il existe 46 États parties à la COTIF, dont 26 États membres de l'UE, c'est-à-dire tous à l'exception de Malte et de Chypre. Depuis le 1^{er} juillet 2011, l'Union européenne est également partie contractante à la COTIF.

La COTIF comporte deux parties: d'une part, la convention elle-même et, d'autre part, sept appendices qui établissent la législation ferroviaire uniforme, c'est-à-dire les exigences technico-fonctionnelles et les contrats types pour le transport de personnes et de marchandises (appendice A: contrat de transport international ferroviaire des voyageurs – CIV; appendice B: contrat de transport international ferroviaire des marchandises – CIM; appendice C: transport international ferroviaire des marchandises dangereuses – RID; appendice D: contrat d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire – CUV; appendice E: contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire – CUI; appendice F: validation de normes techniques et adoption de prescriptions techniques uniformes applicables au matériel ferroviaire destiné à être utilisé en trafic international – APTU; appendice G: admission technique de matériel ferroviaire utilisé en trafic international – ATMF).

2.2. L'accord entre l'Union européenne et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)

Le 16 juin 2011, le Conseil a adopté la décision 2013/103/UE du Conseil relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires concernant l'adhésion de l'Union européenne à la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, telle que modifiée par le protocole de Vilnius du 3 juin 1999. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011. La décision 2013/103/UE du Conseil précise que la Commission représente l'Union lors des réunions de l'OTIF. Elle contient également une déclaration de l'Union européenne concernant l'exercice des compétences (annexe I) et prévoit des dispositions internes destinées au Conseil, aux États membres et à la Commission dans le cadre des travaux relevant de l'OTIF (annexe III).

2.3. L'Assemblée générale de l'OTIF

L'Assemblée générale est l'organe de décision suprême de l'OTIF. Elle tient une session ordinaire tous les trois ans. Elle peut également se réunir en session extraordinaire. L'Assemblée générale arrête des décisions relatives aux propositions de modification de la convention. Selon le cas, deux tiers ou la moitié des États membres de l'OTIF doivent

approuver les modifications à adopter. La dernière Assemblée générale s'est tenue en septembre 2015.

L'Union et/ou ses États membres participent à ce processus conformément aux règles de procédure relevant de l'OTIF, au règlement intérieur de l'Assemblée générale et aux dispositions de l'accord d'adhésion de l'Union à la COTIF.

Le quorum est atteint au sein de l'Assemblée générale lorsque la majorité ou deux tiers des États membres de l'OTIF bénéficiant du droit de vote sont représentés au moment du vote.

2.4. L'acte envisagé par l'Assemblée générale de l'OTIF

Les 25 et 26 septembre 2018, lors de sa 13^e session, l'Assemblée générale de l'OTIF devrait adopter certaines modifications à apporter à la COTIF et à ses appendices E (contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire – CUI) et G (admission technique de matériel ferroviaire utilisé en trafic international – ATMF), et se prononcer sur l'adoption d'un nouvel appendice H de la COTIF concernant l'exploitation en sécurité des trains en trafic international.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément aux articles 33 et 34 de la COTIF, qui prévoient (article 34) que:

«§ 1 Les modifications de la Convention décidées par l'Assemblée générale sont notifiées par le Secrétaire général aux États membres.

§ 2 Les modifications de la Convention proprement dite, décidées par l'Assemblée générale, entrent en vigueur, douze mois après leur approbation par les deux tiers des États membres, pour tous les États membres à l'exception de ceux qui, avant leur entrée en vigueur, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils n'approuvent pas lesdites modifications.

§ 3 Les modifications des Appendices à la Convention, décidées par l'Assemblée générale, entrent en vigueur, douze mois après leur approbation par la moitié des États membres n'ayant pas fait une déclaration conformément à l'article 42, § 1, première phrase, pour tous les États membres à l'exception de ceux qui, avant leur entrée en vigueur, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils n'approuvent pas lesdites modifications et de ceux qui ont fait une déclaration conformément à l'article 42, § 1, première phrase.»

Lors de sa 13^e session, l'Assemblée générale tranchera également certaines autres questions, telles que la modification de son règlement intérieur, l'élection du Secrétaire général de l'OTIF et l'élection des membres du comité administratif.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

L'ensemble des points importants inscrits à l'ordre du jour qui seront examinés lors de la 13^e session de l'Assemblée générale de l'OTIF ont fait l'objet, plus tôt dans l'année, d'une discussion et/ou d'une approbation lors de la 26^e session de la commission de révision en février 2018. C'est le cas en particulier des points 10, 12, 13 et 14. En conséquence, s'il y a lieu, la position à prendre au nom de l'Union et la détermination de l'exercice des droits de vote au nom de l'Union se fondent sur la décision (UE) 2018/319 du Conseil ou découlent de celle-ci¹.

Les explications et justifications fournies à l'appui de cette position sont résumées ci-dessous:

Point 5 de l'ordre du jour – Modification du règlement intérieur

¹ JO L 62 du 5.3.2018, p. 10.

Les projets de modifications du règlement intérieur de l'Assemblée générale de l'OTIF proposés concernent les délais impartis pour le dépôt et l'envoi des documents, la participation d'experts indépendants et la clarification des dispositions relatives à l'exercice des droits par les organisations régionales. La version actuelle du règlement intérieur de l'Assemblée générale est antérieure à l'adhésion de l'Union à la COTIF; certaines dispositions doivent donc être actualisées, en particulier celles régissant la vérification du quorum et les droits de vote de l'Union (articles 20 et 21), qui doivent être modifiées pour être conformes à l'article 38 de la COTIF et à l'accord UE-OTIF. Les autres modifications proposées visent à garantir le bon déroulement des travaux de l'Assemblée générale sur la base des meilleures pratiques internationales et de la pratique de l'OTIF; il convient également de les soutenir.

Point 8 de l'ordre du jour – Coopération avec les organisations et associations internationales

La proposition du Secrétariat de l'OTIF se compose d'une décision de l'Assemblée générale permettant que le comité administratif soit habilité à créer et à dissoudre des groupes de contact consultatifs avec d'autres organisations et associations internationales, et à superviser le fonctionnement de ces groupes. À ce stade, l'Union européenne partage l'objectif poursuivi, à savoir permettre un certain degré de souplesse dans les matières concernées. Elle ne saurait toutefois accepter la proposition en tant que telle, puisqu'elle reviendrait à attribuer une nouvelle tâche au comité administratif, outre celles prévues à l'article 15, § 2, de la COTIF, sans modification formelle de cette dernière, effectuée conformément aux procédures applicables.

Par conséquent, l'Union devrait s'opposer à la proposition du Secrétariat de l'OTIF et pourrait proposer plutôt que l'Assemblée générale établisse une commission ad hoc temporaire, conformément à l'article 13, § 2, de la convention, ayant pour tâche de créer et de dissoudre des groupes de contact consultatifs avec d'autres organisations et associations internationales, et de superviser le fonctionnement de ces groupes. Les activités de ladite commission devraient être guidées par le programme de travail de l'OTIF et conformes à celui-ci. À cet égard, il importe de garder à l'esprit que ces tâches ont des implications pratiques pour l'élaboration des politiques au niveau de l'OTIF dans tous les domaines. Il est donc nécessaire de faire en sorte que l'Union soit pleinement associée à ces activités, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de l'accord d'adhésion.

Une période de quatre ans semble adéquate pour pouvoir évaluer, avant son expiration, si l'expérience acquise est satisfaisante. Dans l'affirmative, et à la suite d'une préparation en bonne et due forme, une modification de la convention pourrait être envisagée pour apporter une solution structurelle, dans le respect des garanties en faveur de l'Union établies à l'article 5, paragraphe 1, de l'accord d'adhésion.

Point 10 de l'ordre du jour – Révision partielle de la convention de base: modification de la procédure de révision de la COTIF

Conformément aux résultats de la discussion tenue sur ce point lors de la 26^e session de la commission de révision en février 2018, il est nécessaire et judicieux de soutenir la modification proposée de la COTIF afin que soit prévu un délai fixe (36 mois) pour l'entrée en vigueur des modifications des appendices adoptées par l'Assemblée générale, y compris la clause de flexibilité permettant de prolonger ce délai au cas par cas, lorsque l'Assemblée générale le décide à la majorité prévue à l'article 14, § 6, de la COTIF. La proposition vise à améliorer et à faciliter la procédure de révision de la COTIF en vue de permettre la mise en œuvre cohérente et rapide des modifications apportées à la convention et à ses appendices, et afin de prévenir les effets négatifs de la longue procédure de révision actuelle, notamment le risque de décalage interne entre les modifications adoptées par la commission de révision et

celles adoptées par l'Assemblée générale, ainsi qu'un décalage au niveau externe, en particulier avec le droit de l'Union.

Point 12 de l'ordre du jour – Révision partielle des RU CUI

Conformément aux modifications approuvées lors de la 26^e session de la commission de révision en février 2018, il est pertinent de soutenir les modifications des RU CUI qui visent à en clarifier le champ d'application, en introduisant à l'article 3 une définition du «trafic ferroviaire international» pour désigner «le trafic qui nécessite l'utilisation d'un sillon international ou de plusieurs sillons nationaux successifs situés dans au moins deux États membres et coordonnés par les gestionnaires d'infrastructure concernés», et en modifiant l'article 1^{er} (Champ d'application) en conséquence, tout en conservant le lien avec les RU CIM et CIV. L'objectif est de faire en sorte que les RU CUI soient plus systématiquement appliquées pour l'usage auquel elles sont destinées, c'est-à-dire dans le trafic ferroviaire international. Les projets de modifications sont compatibles avec les définitions et dispositions de l'acquis de l'Union en ce qui concerne la gestion de l'infrastructure ferroviaire et la coordination entre les gestionnaires d'infrastructure [par exemple, les articles 40, 43 et 46 de la directive 2012/34/UE² (refonte)]. En ce qui concerne le projet de modification proposé relatif à l'article 8 (Responsabilité du gestionnaire), il s'agit essentiellement d'une modification d'ordre rédactionnel qui ne modifie pas le champ d'application ni la substance de la disposition. Les projets de modification proposés concernant l'article 9 ainsi que les articles 3, 5, 5 bis, 7 et 10, sont d'ordre purement rédactionnel.

Point 13 de l'ordre du jour – Révision partielle des RU ATMF

Une révision partielle des RU ATMF a été adoptée lors de la 26^e session de la commission de révision. Cette révision impliquait toutefois également d'apporter quelques modifications mineures de nature linguistique ou rédactionnelle aux articles 1^{er}, 3 et 9 des RU ATMF, qui ne relèvent pas de la compétence de la commission de révision. Celles-ci devraient dès lors être adoptées par l'Assemblée générale. Les dispositions des RU ATMF sont compatibles avec les dispositions de la directive 2008/57/CE³ de l'Union européenne relative à l'interopérabilité et avec une partie de la directive 2004/49/CE⁴ relative à la sécurité. Avec l'adoption du quatrième paquet ferroviaire en 2016, l'Union a modifié plusieurs dispositions de cet acquis. Sur la base d'une analyse réalisée par la Commission, le Secrétariat de l'OTIF et le groupe de travail compétent ont préparé des modifications concernant les articles 2, 3a, 5, 6, 7, 10, 10b, 11 et 13 des RU ATMF. Ces modifications sont nécessaires afin d'harmoniser certains termes avec les nouvelles dispositions de l'Union européenne et de prendre en compte certaines modifications procédurales au sein de l'Union, en particulier le fait que l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer sera compétente pour délivrer les autorisations de véhicules. Le principe de base des ATMF n'est pas affecté par les modifications proposées.

Point 14 de l'ordre du jour – Nouvel appendice H concernant l'exploitation en sécurité des trains en trafic international

Le projet de nouvel appendice H établit des dispositions visant à réglementer l'exploitation en sécurité des trains en trafic ferroviaire international, dans le but d'harmoniser la COTIF avec l'acquis de l'Union et de favoriser l'interopérabilité au-delà des frontières de l'Union européenne. Le texte proposé correspond aux dispositions de la nouvelle

² Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte), JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

³ Directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte), JO L 191 du 18.7.2008, p. 1.

⁴ Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (...), JO L 164 du 30.4.2004, p. 44.

directive (UE) 2016/798⁵ sur la sécurité et de la législation dérivée connexe. La proposition d'insérer ce nouvel appendice H devrait être soutenue. À cette fin, il est également nécessaire de modifier certaines dispositions de la COTIF.

Les textes proposés sont soumis à l'Assemblée générale en application d'une décision de la 26^e session de la commission de révision et sont totalement conformes à la position de l'Union qui avait été définie préalablement à cette session.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont *«vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»*⁶.

L'Assemblée générale de l'OTIF est une instance créée par un accord, à savoir la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF). Les actes que l'Assemblée générale de l'OTIF est appelée à adopter constituent des actes ayant des effets juridiques. Les actes envisagés sont de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE dans le domaine du transport ferroviaire.

Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement le transport ferroviaire.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 91 du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 91, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

⁵ Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (refonte), JO L 138 du 26.5.2016, p. 102.

⁶ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Comme l'acte de l'Assemblée générale de l'OTIF va modifier la COTIF et certains de ses appendices, il convient de le publier au *Journal officiel de l'Union européenne* après son adoption.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 13^e session de l'Assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) en ce qui concerne certaines modifications de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et de ses appendices

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 91, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union a adhéré à la convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980, telle qu'elle a été modifiée par le protocole de Vilnius du 3 juin 1999 (ci-après la «COTIF»), en vertu de la décision 2013/103/UE du Conseil⁷.
- (2) La décision 2013/103/UE du Conseil précise que la Commission représente l'Union lors des réunions de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF).
- (3) Tous les États membres, à l'exception de Chypre et de Malte, sont parties contractantes à la convention COTIF et appliquent celle-ci.
- (4) L'Assemblée générale de l'OTIF a été créée conformément au point a) de l'article 13, paragraphe 1, de la convention COTIF (ci-après l'«Assemblée générale»). Lors de sa 13^e session, qui doit avoir lieu les 25 et 26 septembre 2018, l'Assemblée générale devrait décider de certaines modifications à apporter à la COTIF ainsi qu'à ses appendices E (contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire – CUI) et G (admission technique de matériel ferroviaire utilisé en trafic international – ATMF). Durant cette session, l'Assemblée générale devrait également se prononcer sur l'adoption d'un nouvel appendice H de la COTIF concernant l'exploitation en sécurité des trains en trafic international.
- (5) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la 13^e session de l'Assemblée générale de l'OTIF, étant donné que les modifications envisagées de la COTIF et de ses appendices seront contraignantes pour l'Union et de nature à influencer de manière déterminante le contenu du droit de l'Union, notamment de la

⁷

Décision 2013/103/UE du Conseil du 16 juin 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires concernant l'adhésion de l'Union européenne à la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, telle que modifiée par le protocole de Vilnius du 3 juin 1999 (JO L 51 du 23.2.2013, p. 1).

directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil⁸ et de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil⁹.

- (6) Les modifications apportées au règlement intérieur de l'Assemblée générale de l'OTIF visent à mettre à jour certaines dispositions à la suite de l'adhésion de l'Union à la COTIF en 2011, notamment en ce qui concerne les dispositions régissant le droit de vote de l'organisation régionale et la vérification du quorum.
- (7) Les modifications de la COTIF visent à améliorer et à faciliter la procédure de révision de la COTIF en vue de permettre la mise en œuvre cohérente et rapide des modifications apportées à ses appendices, et afin de prévenir les effets négatifs de la longue procédure de révision actuelle, notamment le risque de décalage au niveau interne entre les modifications adoptées par la commission de révision et celles adoptées par l'Assemblée générale de l'OTIF, ainsi qu'au niveau externe, en particulier avec le droit de l'Union.
- (8) Les modifications de l'appendice E (CUI) visent à clarifier le champ d'application des règles uniformes CUI afin de garantir que ces règles soient appliquées de manière plus systématique pour l'usage auquel elles sont destinées, c'est-à-dire en trafic ferroviaire international comme dans les corridors de fret ou pour les trains internationaux de transport de voyageurs.
- (9) Les modifications de l'appendice G (ATMF) visent à parvenir à une harmonisation entre les règles de l'OTIF et les règles de l'Union, notamment à la suite de l'adoption du quatrième paquet ferroviaire par l'Union en 2016.
- (10) La plupart des modifications proposées sont conformes au droit et aux objectifs stratégiques de l'Union et devraient donc être approuvées par l'Union.
- (11) Il convient, dès lors, que la position de l'Union lors de la 13^e session de l'Assemblée générale de l'OTIF soit fondée sur l'annexe de la présente décision,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La position à prendre au nom de l'Union lors de la 13^e session de l'Assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) figure en annexe.
2. Des modifications mineures à apporter aux positions exprimées dans l'annexe de la présente décision peuvent être acceptées par les représentants de l'Union à l'Assemblée générale sans autre décision du Conseil.

Article 2

Une fois adoptées, les décisions de la 13^e session de l'Assemblée générale sont publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*.

⁸ Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (JO L 138 du 26.5.2016, p. 44).

⁹ Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (JO L 138 du 26.5.2016, p. 102).

Article 3

La Commission et les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président