



Bruxelles, le 26.8.2016
COM(2016) 541 final

2016/0258 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du groupe d'experts sur l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Évolution de l'UE et règles en matière d'AETR

L'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) a été signé par 51 pays d'Europe et d'Asie, avec comme objectif de réduire les obstacles au transport international par route de marchandises et de passagers en harmonisant les règles relatives aux temps de conduite et de repos, y compris les spécifications techniques du tachygraphe.

Cet accord multilatéral a été élaboré sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU). Il a inspiré des règles similaires au sein de l'Union européenne, à savoir le règlement (CE) n° 561/2006¹ sur les temps de conduite et les périodes de repos et le règlement (CEE) n° 3821/85² concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route.

En 2006, l'UE a instauré le tachygraphe numérique comme équipement obligatoire pour le contrôle des temps de conduite et des périodes de repos en remplacement du tachygraphe analogique utilisé depuis 1985. Par la suite, les parties contractantes à l'AETR ont convenu d'introduire à partir de 2011 le même tachygraphe numérique dans leurs véhicules utilisés en transport international. Elles ont convenu à cette occasion d'insérer dans l'accord AETR un nouvel article 22 *bis*, qui prévoit que les spécifications du tachygraphe, bien que définies unilatéralement par l'UE sans consultation préalable des parties contractantes non membres de l'Union lors de la modification de l'annexe IB du règlement (CEE) n° 3821/85, sont automatiquement appliquées par extension à toutes les parties contractantes.

Plaintes des parties contractantes de l'AETR non membres de l'UE

En 2009, la Commission a adopté le règlement (UE) n° 1266/2009³, qui a notamment résolu le problème de «l'enregistrement à la minute près»⁴ (à compter du 1^{er} octobre 2011) et a introduit un deuxième capteur de mouvement (à compter du 1^{er} octobre 2012). Tous les tachygraphes installés dans les véhicules après ces dates doivent ou devront être conformes aux nouvelles exigences techniques. En vertu de l'article 22 *bis*, les parties contractantes à l'AETR non membres de l'Union sont automatiquement soumises à ces nouvelles obligations.

Face à ces évolutions au sein de l'UE, le mécontentement de certaines parties à l'AETR non membres de l'UE a grandi quant au caractère automatique de l'article 22 *bis*, qu'elles estiment disproportionné et insuffisant pour garantir une mise en œuvre harmonisée du tachygraphe numérique. En 2011, ils ont demandé à l'organisme compétent de la CEE-ONU – le groupe de travail des transports routiers (SC.1) – de répondre formellement à cette question. Suite à cette demande, le SC.1 a décidé, en septembre 2011, de créer un groupe d'experts sur l'AETR, afin de discuter de la situation actuelle concernant l'AETR et de faire des propositions en vue d'amender l'accord.

¹ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil, JO L 102 du 11.4.2006, p. 1.

² Règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route, JO L 370 du 31.12.1985, p. 8.

³ Règlement (UE) n° 1266/2009 de la Commission du 16 décembre 2009 portant dixième adaptation au progrès technique du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route, JO L 339 du 22.12.2009, p. 3.

⁴ Arrondir à 60 secondes l'enregistrement des temps de conduite en cas d'arrêts fréquents et brefs.

Lors de la réunion du groupe d'experts de février 2016, les parties contractantes non membres de UE et le secrétariat de l'AETR ont fait valoir des obstacles juridiques à la mise en œuvre dans la zone AETR des spécifications techniques du tachygraphe «intelligent», adopté par la Commission en mars 2016 (qui devra équiper les camions immatriculés à partir de mars 2019). Lors de la 12^e session du groupe d'experts de l'AETR qui s'est tenue le 27 juin à Genève, la Russie a présenté une proposition formelle visant à modifier la procédure actuelle de mise en œuvre des spécifications du tachygraphe dans la zone AETR. D'après cette proposition, les modifications futures des spécifications techniques du tachygraphe numérique feraient l'objet d'un vote au sein du groupe de travail des transports routiers de l'AETR et, dans un deuxième temps, seraient soumises aux parties contractantes qui pourraient s'opposer au projet de mesure dans un délai de 6 mois.

Nécessité d'une position commune de l'UE concernant l'AETR

En 2013 déjà, le Conseil a adopté une décision sur la position de l'Union à défendre au sein du groupe d'experts de l'AETR⁵. La position a porté en particulier sur la question susmentionnée, sur l'application par les parties contractantes à l'AETR des spécifications concernant le tachygraphe numérique, et sur un amendement de l'accord en vue de permettre l'adhésion de l'UE à l'AETR. Compte tenu des discussions récentes au sein du groupe d'experts, et du fait que la Russie a présenté une proposition formelle d'amendement de l'AETR, il est nécessaire que le Conseil arrête une nouvelle position de l'UE en vue de la prochaine réunion du groupe d'experts et du groupe de travail des transports routiers qui se tiendra les 24 et 25 octobre 2016.

2. PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS DE L'AETR

a. Abrogation de l'article 22 bis et application de la procédure de l'article 22

La disposition relative à l'application «automatique» des spécifications du tachygraphe aux parties contractantes à l'AETR devrait être abrogée et la procédure prévue à l'article 22 de l'AETR devrait s'appliquer aux futures modifications de ces spécifications. Il conviendrait cependant de modifier légèrement la procédure actuelle afin d'éviter que seul un tiers des parties contractantes puisse s'opposer aux modifications portant sur les spécifications du tachygraphe.

b. Modification de l'article 14 pour permettre l'adhésion de l'UE à l'AETR

Les règles de l'AETR sont applicables dans l'ordre juridique interne de l'UE. L'adhésion de l'UE à l'AETR est nécessaire pour garantir le développement harmonisé de la législation de l'UE et de l'accord AETR.

Cette modification nécessiterait de modifier l'article 14 de l'accord AETR pour permettre la participation d'organisations d'intégration régionale. L'adhésion elle-même devrait être concrétisée dans un deuxième temps par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

c. Modification de l'article 10 pour désigner le nouveau règlement de l'UE sur la base duquel les spécifications du tachygraphe intelligent ont été adoptées et insertion d'une nouvelle annexe technique sur les spécifications

L'insertion, au moyen d'une modification de l'article 10 de l'AETR, d'une référence au règlement (UE) n° 165/2014 et à l'annexe IC du règlement (UE) n° 2016/799 fixant les

⁵ Décision du Conseil 5826/13 du 15 février 2013

spécifications techniques relatives au nouveau tachygraphe intelligent, garantira que les dernières évolutions technologiques introduites par la législation de l'UE dans le domaine du tachygraphe numérique sont également adoptées par les parties à l'AETR. La modification de l'article 10 devrait s'accompagner de l'introduction dans l'AETR d'un nouvel appendice sur les spécifications du tachygraphe intelligent.

3. Nouvel article 10 bis - Interconnexion des registres nationaux des cartes de conducteur

Pour permettre l'échange d'informations sur les cartes de conducteur, la Commission a élaboré et mis en œuvre avec succès TACHOnet, une application informatique qui permet d'interconnecter les registres nationaux des cartes de conducteur, afin de vérifier dans toute l'Europe le caractère unique de ces cartes et de prévenir ainsi toute fraude. La base juridique de TACHOnet est le règlement (UE) n° 165/2014. Le groupe d'experts a déjà convenu, lors de sa réunion du 28 février 2014, d'inclure un article 10 bis obligeant les parties contractantes à échanger par des moyens électroniques des informations sur les cartes de conducteur, comme cela se fait actuellement au sein de l'UE. Toutefois, l'article 10 n'a pas encore été inséré dans l'accord, car aucune partie contractante n'a pris l'initiative de communiquer l'amendement correspondant au secrétaire général des Nations unies. En vertu du devoir de coopération loyale énoncé dans l'article 4, paragraphe 3, du TUE, il devrait être communiqué selon la procédure décrite dans l'article 21, paragraphe 1, de l'AETR.

4. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE dispose que *«le Conseil, sur proposition de la Commission (...), adopte une décision (...) 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»*.

En ce qui concerne l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE, la procédure qui y est décrite doit être respectée lorsque les conditions qu'il prévoit sont remplies. Ces conditions sont les suivantes: a) le domaine concerné relève de la compétence de l'Union, b) la position de l'Union est exprimée dans une instance créée par un accord international, lorsque cette instance est appelée à adopter c) des actes ayant des effets juridiques. La jurisprudence a précisé que la participation de l'Union à l'instance concernée en qualité de membre n'est pas une condition préalable à l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

À l'heure actuelle, tous les États membres de l'UE sont parties contractantes à l'AETR. Le règlement (CE) n° 561/2006 dispose que l'AETR devrait continuer de s'appliquer aux transports par route de marchandises ou de passagers effectués par des véhicules immatriculés dans un État membre ou dans un pays qui est une partie contractante à l'AETR, pour l'ensemble du trajet, à savoir tant la partie située entre l'Union et un pays tiers, autre que la Suisse et les pays parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen, que la partie traversant le territoire d'un tel pays.

La base juridique de la proposition de décision du Conseil est l'article 91 du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du groupe d'experts sur l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

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) Dans son arrêt «AETR» du 31 mars 1970, Affaire 22/70, la Cour de justice a reconnu que le domaine du travail des équipages des véhicules affectés aux transports routiers est une compétence externe exclusive de l'Union européenne. Cette compétence a été exercée depuis lors dans le cadre de l'adoption de nombreux actes législatifs par le législateur de l'Union, notamment le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil⁶ et le règlement (UE) n° 165/2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers⁷. Étant donné que l'objet de l'AETR relève du champ d'application du règlement n° 561/2006, la compétence de négocier et de conclure l'accord en question appartient à l'Union.
- (2) Dans le cadre de l'accord AETR, la Commission économique pour l'Europe des Nations unies a créé un groupe d'experts chargé d'élaborer et de présenter des propositions d'amendement de l'accord AETR, y compris de son article 22 *bis*.
- (3) La prochaine réunion du groupe d'experts sur l'AETR aura lieu le 24 octobre 2016 et celle du groupe de travail des transports routiers le 25 octobre 2016. À cette occasion, le groupe d'experts et le groupe de travail prévoient d'examiner des propositions qui sont présentées par les parties contractantes et qui, si le groupe d'experts les accepte, peuvent conduire à un amendement de l'AETR, après le lancement et la conclusion d'une procédure de révision de l'AETR. Il en résultera des effets juridiques, conformément à l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

⁶ JO L 102 du 11.4.2006, p. 1.

⁷ Règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, JO L 60 du 28.2.2014, p. 1.

- (4) Lorsque le groupe d'experts aura accepté les propositions, les États membres de l'UE seront, dans un deuxième temps, en tant que parties contractantes à l'AETR, soumis à l'obligation de coopérer afin d'engager le mécanisme de révision de l'accord AETR, conformément au règlement (CEE) n° 2829/77 du Conseil⁸ et conformément au devoir de coopération loyale prévu à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, sous réserve d'une décision du Conseil conformément à l'article 218, paragraphe 6, le cas échéant. Les amendements proposés à l'accord AETR ne prendront effet qu'une fois la révision dudit accord terminée.
- (5) Afin de parvenir à une harmonisation paneuropéenne concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (tachygraphe), il est nécessaire de mettre en place un processus décisionnel unique tenant compte des prérogatives de l'Union européenne et des intérêts des pays tiers qui sont parties contractantes à l'AETR.
- (6) L'article 22 *bis* de l'AETR prévoit que les modifications du règlement du Conseil (CEE) n° 3821/85 concernant le tachygraphe numérique sont automatiquement reprises par toutes les parties contractantes à l'AETR, sans consultation officielle ni vote. La non-participation de parties contractantes à l'AETR dans l'élaboration et l'adoption de spécifications techniques concernant le tachygraphe numérique a été une cause majeure de mécontentement chez certaines de ces parties contractantes; la communication de la Commission intitulée «Tachygraphe numérique: feuille de route des futures activités»⁹, reconnaît que ce mécanisme compromet la mise en œuvre correcte et harmonisée du tachygraphe numérique par les parties contractantes hors UE. Il est donc dans l'intérêt de l'Union de modifier le processus de prise de décision en ce qui concerne les tachygraphes numériques et de proposer au sein du groupe d'experts de supprimer l'article 22 *bis* et d'appliquer la procédure prévue aux paragraphes 1 à 3 de l'article 22 en ce qui concerne la modification des spécifications techniques du tachygraphe numérique.
- (7) Considérant qu'aucune modification apportée aux spécifications du tachygraphe numérique ne devrait nuire aux principes et au fonctionnement de l'AETR, étant donné que ces spécifications ne devraient faire l'objet que de mises à jour régulières afin de tenir compte des évolutions technologiques, la proportion de parties contractantes qui peuvent notifier leur objection à l'égard de ces modifications devrait être augmentée de manière à passer d'un tiers à au moins la moitié.
- (8) Plusieurs arguments vont dans le sens de l'adhésion de l'UE à l'AETR. Tout d'abord, l'Union a une compétence exclusive dans le domaine du travail des équipages des véhicules affectés aux transports routiers, comme l'a confirmé la Cour de justice dans son arrêt dans l'affaire 22/70. Ensuite, une telle adhésion garantirait la représentation effective des intérêts de l'Union au sein de l'AETR. Enfin, les spécificités de l'accord AETR et du processus décisionnel envisagé justifient que l'Union soit partie contractante en lieu et place des États membres.
- (9) L'article 14 de l'AETR n'ouvre pas l'adhésion à l'AETR à des organismes autres que les États membres de la CEE-ONU et les États admis à participer à la CEE-ONU à titre consultatif. Pour cette raison, afin d'autoriser l'adhésion de l'Union à l'accord AETR, il conviendrait de proposer de modifier l'article 14 afin de permettre l'adhésion d'organisations d'intégration régionale à l'AETR.

⁸ Règlement (CEE) n° 2829/77 du Conseil, du 12 décembre 1977, relatif à la mise en vigueur de l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR), JO L 334 du 24.12.1977, p. 11.

⁹ COM(2011) 454 final.

- (10) L'article 10 de l'accord AETR prévoit qu'un tachygraphe qui est conforme au règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil en ce qui concerne ses conditions de construction, d'installation, d'utilisation et de contrôle est considéré comme conforme aux prescriptions de l'AETR. Ce principe s'applique à toute modification des spécifications du tachygraphe, indépendamment du fait qu'elle soit adoptée sur la base du règlement (CEE) n° 3821/85 ou de tout autre acte juridique. Il s'applique donc au règlement (UE) n° 165/2014 qui a abrogé et remplacé le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil, ainsi qu'au règlement d'exécution (UE) 2016/799 de la Commission établissant les spécifications techniques relatives au nouveau tachygraphe «intelligent»¹⁰. Pour les raisons évoquées ci-dessus, l'article 10 de l'AETR devrait être modifié afin d'inclure les références au règlement (UE) n° 165/2014 et au règlement d'exécution (UE) 2016/799 de la Commission, qui s'appliqueront à compter du 15 juin 2019 en lieu et place du règlement (UE) n° 3821/85 du Conseil. En outre, il conviendrait d'insérer dans l'accord AETR une nouvelle annexe contenant les dispositions du règlement d'exécution (UE) 2016/799 de la Commission ainsi que toute autre disposition portant adaptation ultérieure au progrès technique.
- (11) La fiche d'homologation des tachygraphes numériques annexée à l'accord AETR devrait être modifiée de manière à pouvoir également être utilisée pour l'homologation des tachygraphes intelligents et de leurs composants.
- (12) Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu d'adopter la présente décision définissant la position de l'Union au sein du groupe d'experts sur l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) et au sein du groupe de travail des transports routiers,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La position de l'Union au sein du groupe d'experts sur l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) et au sein du groupe de travail des transports routiers est conforme aux annexes de la présente décision et est exprimée par les États membres, également membres de l'AETR, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union.
2. Les États membres communiquent les propositions d'amendements au groupe d'experts.
3. Les modifications formelles et mineures apportées à cette position peuvent être convenues sans qu'il soit nécessaire de modifier la position.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

¹⁰ JO L 139 du 26.5.2016, p. 1.