

Bruxelles, le 8.6.2018  
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Proposition de

## **DÉCISION DU CONSEIL**

**relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports et du comité des transports intérieurs de la commission économique des Nations unies pour l'Europe en ce qui concerne l'adoption envisagée d'une nouvelle convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### **1. OBJET DE LA PROPOSITION**

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre au nom de l'Union au sein du groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports et, le cas échéant, du comité des transports intérieurs de la commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) en ce qui concerne l'adoption envisagée d'une nouvelle convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international.

### **2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION**

#### **2.1. La convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international**

Le projet, tel que proposé, de convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international (ci-après le «projet de convention proposé») a été lancé par l'Organisation pour la coopération des chemins de fer (OSJD), dont 9 États membres de l'Union (la Bulgarie, la République tchèque, la Slovaquie, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie, la Hongrie, l'Estonie et la Roumanie) sont membres, et transmis à la commission économique des Nations unies pour l'Europe par le gouvernement de la Fédération de Russie.

Une convention ayant un champ d'application similaire est déjà en vigueur, à savoir la convention internationale de 1952 pour faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs et aux bagages transportés par voie ferrée, dont 8 États membres de l'Union (l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède<sup>1</sup>) sont parties contractantes. En raison d'un certain nombre de difficultés d'ordre juridique et procédural, il n'a pas été possible de modifier celle-ci afin de la moderniser. En outre, les pays membres de l'Organisation pour la coopération des chemins de fer ont soutenu l'idée d'élaborer une nouvelle convention dans ce domaine, plutôt que d'adhérer à la convention obsolète de 1952.

Le projet de convention proposé couvre trois grands domaines d'action de l'Union: les chemins de fer, la douane et l'acquis de l'Union en matière de gestion des frontières. Il vise à accélérer et simplifier les contrôles aux frontières des trains de voyageurs. Les principaux éléments nouveaux introduits dans le projet de convention sont des contrôles aux frontières conjoints et coordonnés, au lieu de deux ou plusieurs contrôles consécutifs de part et d'autre de la frontière; des contrôles dans les trains en circulation, lorsque les horaires et les arrêts des trains le permettent, et l'adoption des modalités de la coopération au moyen d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Cette proposition porte sur deux domaines d'action de l'Union: les chemins de fer et la douane. L'aspect de l'acquis de l'Union en matière de gestion des frontières fera l'objet d'une proposition distincte.

---

<sup>1</sup> qui l'a signée mais pas ratifiée.

## **2.2. Le groupe de travail de la CEE-ONU chargé des problèmes douaniers intéressant les transports**

Le groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports agit dans le cadre des politiques de la commission économique des Nations unies pour l'Europe et sous la supervision générale du comité des transports intérieurs. Il a pour fonction de lancer et de mener des actions visant à l'harmonisation et à la simplification des réglementations, des règles et des documents pour le franchissement des frontières pour les différents modes de transport terrestre.

L'Union est représentée au sein du groupe de travail, dont tous les États membres de l'Union sont membres disposant du droit de vote.

## **2.3. L'acte envisagé du groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports**

Le groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports se réunira en 2018 aux dates suivantes: du 12 au 14 juin et du 16 au 19 octobre. À l'occasion de l'une de ses réunions, le groupe de travail sera appelé à prendre une décision sur l'acceptation de la convention proposée et sa transmission, pour approbation formelle, au comité des transports intérieurs, qui se réunit une fois par an, en février.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 22 du projet de convention, qui dispose: «1. La présente Convention entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle cinq États auront déposé leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. 2. Pour chaque État qui ratifie, accepte ou approuve la présente Convention ou qui adhère après le dépôt du cinquième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la présente Convention entre en vigueur trois mois après la date du dépôt, par cet État, de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion».

## **3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION**

### **3.1. Position de l'Union**

Si elle partage les objectifs du projet de convention et soutient le principe de la facilitation du transport de voyageurs par rail, l'Union n'a pas constaté de valeur ajoutée ou d'avantages que présenterait le projet de convention pour l'Union ou ses États membres. Le nouveau projet de convention ne rendrait pas redondants les accords bilatéraux ou multilatéraux déjà en vigueur et il ne faciliterait peut-être même pas de nouveaux accords bilatéraux ou multilatéraux, étant donné que ce projet de convention ne contient de modèle pour de tels accords. De nombreuses dispositions du projet de convention ont un caractère non contraignant et ne peuvent être mises en œuvre sans un arrangement distinct entre les parties concernées. Pour l'heure, la seule fonction que pourrait avoir le projet de convention serait de servir de référence pour la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux à venir.

Du point de vue de la **politique ferroviaire de l'Union**, le projet de convention n'aurait pas d'effets concrets dans l'Union, notamment au sein de l'espace Schengen. De même, dans un contexte plus vaste, il a été estimé que le projet de convention viserait essentiellement à établir des références pour des accords bilatéraux, mais, en tant que tel, il n'aurait pas pour finalité de mettre en place un cadre juridique international cohérent pour faciliter le trafic de voyageurs. Par conséquent, aucun avantage pour l'Union et ses États membres n'est à espérer du projet de convention sous sa forme actuelle.

Du point de vue des **règles douanières de l'UE**, le projet de convention, sous sa forme actuelle, ne procure pas d'avantages ou de valeur ajoutée pour l'Union et ses États membres. Par exemple, les dispositions du projet de convention ne permettent pas aux autorités douanières de contrôler les passagers ou leurs bagages à bord des trains en circulation, dès lors qu'une frontière est franchie, sans qu'il n'y ait d'accords bilatéraux avec les pays voisins. Du point de vue des douanes, le projet de convention n'engendre ni préjudice ni facilité. Or adhérer à une nouvelle convention internationale n'a de sens que si elle procure une valeur ajoutée, ce qui n'est pas le cas pour l'Union.

D'un **point de vue institutionnel** pour l'Union, le projet de convention aborde des questions portant sur des domaines relevant de la compétence exclusive et partagée de l'Union. Les États membres ne peuvent pas adhérer individuellement à certains éléments du projet de convention qui relèvent d'un domaine de compétence exclusive de l'Union. Une disposition relative à la participation de l'Union en tant qu'organisation régionale d'intégration économique aurait dû être insérée dans le projet de convention, conformément à la politique générale sur les aspects institutionnels, afin de permettre à l'Union d'adhérer à la convention.

Même si l'Union ne semble pas avoir de raison d'adhérer à la convention proposée, conformément à sa politique générale sur les aspects institutionnels, toute nouvelle convention internationale devrait contenir une clause permettant la participation d'organisations régionales d'intégration économique.

Lors de sa 81<sup>e</sup> session, qui se tiendra en février 2019, ou d'une session ultérieure, le comité des transports intérieurs de la commission économique des Nations unies pour l'Europe pourra, sous réserve de l'acceptation du projet de convention par le groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports, procéder à un vote sur l'adoption de la convention et demander au secrétariat de le transmettre au Secrétaire général des Nations unies en sa qualité de dépositaire. Il importe dès lors d'établir une position de l'Union pour être en mesure de réagir si un tel scénario se réalise. Dans les domaines relevant de sa compétence exclusive, la Commission votera pour l'Union.

Un large éventail d'experts des secteurs public et privé a été consulté lors de l'élaboration de la convention proposée.

Des consultations ont été menées avec les États membres au sein du comité de législation douanière (coordination Genève), dont l'une s'est tenue conjointement avec des experts du comité de l'espace ferroviaire unique européen, des conseillers justice et affaires intérieures, des attachés aux transports et des représentants des directions générales de la Commission chargées de la mobilité et des transports et de la migration et des affaires intérieures (23.1.2017). Des consultations ont également été menées avec le groupe d'experts douaniers.

D'autres consultations ont eu lieu lors de sessions du groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports et du groupe de travail des transports par chemin de fer de la commission économique des Nations unies pour l'Europe.

Les discussions au sein des instances compétentes de la commission économique des Nations unies pour l'Europe, suivies soit par la direction générale de la Commission chargée de la fiscalité et de l'union douanière ou par la direction générale de la mobilité et des transports, ont été précédées par des activités de coordination entre les directions générales précitées et la direction générale de la migration et des affaires intérieures, étant donné que le projet de convention porte sur des domaines d'action relevant des compétences respectives de ces trois directions générales.

La coordination interne ainsi que les discussions conjointes avec les États membres dans le cadre des réunions du comité de législation douanière et des experts douaniers ont clairement montré qu'il n'existait pas d'intérêt, ni pour les États membres de l'Union ni pour l'Union elle-même, à adhérer au projet de convention, car celui-ci ne procure aucun avantage ou aucune valeur ajoutée dans tous les domaines concernés, à savoir dans les deux domaines d'action de l'Union couverts par cette proposition et également d'un point de vue institutionnel pour l'Union.

#### **4. BASE JURIDIQUE**

##### **4.1. Base juridique procédurale**

###### *4.1.1. Principes*

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 sont «*de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation adoptée par le législateur de l'Union*»<sup>2</sup>.

###### *4.1.2. Application en l'espèce*

L'acte que le groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports et le comité des transports intérieurs de la commission économique des Nations unies pour l'Europe sont appelés à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 22 du projet de convention.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie 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**

###### *4.2.1. Principes*

La base juridique matérielle pour 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 finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant 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 finalité ou la composante principale ou prédominante.

Si l'acte envisagé poursuit simultanément plusieurs finalités ou comporte plusieurs composantes qui sont liées de façon indissociable, sans que l'une soit accessoire par rapport à

---

<sup>2</sup> Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, affaire C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

l'autre, la base juridique matérielle pour une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE devra comporter, à titre exceptionnel, les diverses bases juridiques correspondantes.

#### *4.2.2. Application en l'espèce*

L'acte envisagé poursuit des finalités et comporte des composantes dans le domaine de la coopération douanière et de la politique commerciale commune. Ces éléments de l'acte envisagé sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre.

En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est constituée des dispositions suivantes: l'article 33 et l'article 207, paragraphe 3, premier alinéa, du TFUE.

### **4.3. Conclusion**

La base juridique de la décision proposée devrait être constituée de l'article 33 et de l'article 207, paragraphe 3, premier alinéa, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

## DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports et du comité des transports intérieurs de la commission économique des Nations unies pour l'Europe en ce qui concerne l'adoption envisagée d'une nouvelle convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 33 et son article 207, paragraphe 3, premier alinéa, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Une nouvelle convention de la commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international est proposée par la Fédération de Russie et soutenue par l'Organisation pour la coopération des chemins de fer (OSJD).
- (2) Le groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports agit dans le cadre des politiques de la CEE-ONU et sous la supervision générale du comité des transports intérieurs. Il a pour fonction de lancer et de mener des actions visant à l'harmonisation et à la simplification des réglementations, des règles et des documents pour le franchissement des frontières pour les différents modes de transport terrestre.
- (3) À l'occasion de sa 149<sup>e</sup> session, qui se tiendra du 12 au 14 juin 2018, ou de la session suivante, le groupe de travail de la CEE-ONU chargé des problèmes douaniers intéressant les transports sera appelé à prendre une décision sur l'acceptation de la proposition de convention relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international et sur sa transmission au comité des transports intérieurs pour approbation formelle.
- (4) L'Union est représentée au sein du groupe de travail de la CEE-ONU chargé des problèmes douaniers intéressant les transports, dont, à l'heure actuelle, les 28 États membres de l'Union sont membres disposant du droit de vote. Dans les domaines de compétence exclusive, la position de l'UE est exprimée par la Commission au nom de l'Union et de ses États membres.
- (5) Il apparaît que le projet de convention régleme te divers aspects, certains dans des domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union et d'autres dans des domaines relevant de la compétence partagée entre l'Union et les États membres.

- (6) Étant donné que la convention proposée porte sur des questions qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union, il est nécessaire que le Conseil établisse une position de l'Union sur le projet de convention.
- (7) La convention contient des dispositions générales sur la manière d'organiser les contrôles des trains de voyageurs aux frontières. Elle peut être considérée comme le fondement de tout accord multilatéral et bilatéral en l'absence duquel aucun des éléments couverts par la convention ne pourrait fonctionner.
- (8) Pour les États membres de l'Union, de tels accords bilatéraux peuvent être conclus même en dehors de la convention proposée. Pour la Russie et quelques autres pays représentés au sein de l'OSJD, le cadre juridique semble nécessiter une telle convention afin de faciliter la conclusion d'accords multilatéraux et bilatéraux.
- (9) Il apparaît que la substance de la convention proposée n'a d'effets ni positifs ni négatifs pour les États membres de l'Union. Par conséquent, l'Union ne soutient pas la convention proposée, mais elle n'a aucune raison de faire obstacle à son adoption.
- (10) Même s'il ne paraît pas être dans l'intérêt de l'Union d'adhérer à la convention proposée, conformément à sa politique générale sur les aspects institutionnels, toute nouvelle convention internationale devrait contenir une clause permettant la participation d'organisations régionales d'intégration économique. Le projet de convention proposé ne contient pas de clause qui permettrait à l'Union d'adhérer à la convention.
- (11) Par conséquent, la position de l'Union au sein du groupe de travail de la CEE-ONU chargé des problèmes douaniers intéressant les transports devrait être neutre si une clause permettant la participation d'organisations régionales d'intégration économique était insérée. En pareil cas, l'Union devrait s'abstenir. Dans le cas contraire, l'Union devrait voter contre l'adoption de la convention proposée.
- (12) Il convient d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du groupe de travail chargé des problèmes douaniers intéressant les transports et du comité des transports intérieurs de la CEE-ONU,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

La position à prendre au nom de l'Union lors des sessions du groupe de travail chargé des problèmes douaniers intéressant les transports et du comité des transports intérieurs de la CEE-ONU en ce qui concerne la nouvelle convention CEE-ONU proposée relative à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs, les bagages et les bagages non accompagnés dans le cadre du transport ferroviaire international est la suivante:

la position de l'Union sur le projet de convention est de s'abstenir si la clause permettant la participation d'organisations régionales d'intégration économique est insérée. Si cette clause n'est pas insérée, l'Union vote contre.

#### *Article 2*

La position visée à l'article 1<sup>er</sup> est exprimée par la Commission au nom de l'Union et de ses États membres qui sont membres du groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports et du comité des transports intérieurs de la CEE-ONU.

*Article 3*

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

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*

*Le président*