



Bruxelles, le 2.10.2018
COM(2018) 664 final

2018/0339 (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 de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à adopter au nom de l'Union européenne au sein du groupe d'experts sur l'AETR de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) au sujet de la modification envisagée de l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) en ce qui concerne la connexion à TACHOnet de parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. L'AETR

L'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (ci-après l'«accord») vise à harmoniser le cadre législatif des parties contractantes à l'accord en ce qui concerne les temps de conduite et de repos des conducteurs professionnels, ainsi que les spécifications techniques correspondantes pour la construction et l'installation du tachygraphe. L'accord est entré en vigueur le 5 janvier 1976.

Tous les États membres sont parties à l'accord¹.

2.2. Le groupe d'experts sur l'AETR

Le groupe d'experts sur l'AETR est un groupe technique institué par le comité des transports intérieurs de la CEE-ONU dans le but d'élaborer des propositions de modifications de l'accord. Les propositions de modifications de l'accord sont adoptées à l'unanimité des experts du groupe et transférées ensuite au SC.1 (groupe de travail des transports routiers de la CEE-ONU) pour adoption à la majorité simple des parties contractantes présentes et participant au vote.

2.3. L'acte envisagé du groupe d'experts sur l'AETR

Le 15 octobre 2018, lors de sa 19^e session, le groupe d'experts sur l'AETR prendra une décision sur la présentation au SC.1 d'une proposition de modification de l'AETR en ce qui concerne la connexion à TACHOnet de parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE (ci-après l'«acte envisagé»).

L'acte envisagé a pour objectif de définir les spécifications techniques pour la connexion à TACHOnet de parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE au moyen de la plateforme eDelivery mise au point par la Commission européenne.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 13, paragraphe 1, de l'accord, qui dispose que: «Toutes les nouvelles dispositions du présent

¹ Allemagne (ratifié le 9 juillet 1975), Autriche (ratifié le 11 juin 1975), Belgique (ratifié le 30 décembre 1977), Bulgarie (ratifié le 12 mai 1995), Chypre (ratifié le 5 septembre 2003), Croatie (ratifié le 3 août 1992), Danemark (ratifié le 30 décembre 1977), Espagne (ratifié le 3 janvier 1993), Estonie (ratifié le 3 mai 1993), Finlande (ratifié le 16 février 1999), France (ratifié le 9 janvier 1978), Grèce (ratifié le 11 janvier 1974), Hongrie (ratifié le 22 octobre 1999), Irlande (ratifié le 28 août 1979), Italie (ratifié le 28 décembre 1978), Lettonie (ratifié le 14 janvier 1994), Lituanie (ratifié le 3 juin 1998), Luxembourg (ratifié le 30 décembre 1977), Malte (ratifié le 24 septembre 2004), Pays-Bas (ratifié le 30 décembre 1977), Pologne (ratifié le 14 juillet 1992), Portugal (ratifié le 20 septembre 1973), République tchèque (ratifié le 22 juin 1993), Roumanie (ratifié le 8 décembre 1994), Royaume-Uni (ratifié le 4 janvier 1978), Slovaquie (ratifié le 28 mai 1993), Slovénie (ratifié le 6 août 1993), Suède (ratifié le 24 août 1973).

Accord, y compris son annexe et ses appendices 1B et 2, relatives à l'introduction d'un appareil de contrôle numérique deviendront obligatoires pour les pays qui sont Parties contractantes audit Accord au plus tard quatre ans après la date d'entrée en vigueur des amendements pertinents résultant de la procédure définie à l'article 21».

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

TACHOnet est le système européen d'échange électronique de données entre les États membres au sujet des cartes tachygraphiques. Il s'agit d'un instrument essentiel pour garantir l'application effective des dispositions relatives aux temps de conduite et de repos dans le secteur du transport routier qui sont établies dans le règlement (CE) n° 561/2006². Le système TACHOnet a pour objectif principal de vérifier qu'un même chauffeur ne se voit pas délivrer deux cartes ou davantage par différents États membres.

Conformément à l'article 31, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 165/2014³ et aux spécifications techniques prévues par le règlement d'exécution (UE) 2016/68⁴, les États membres sont tenus de se connecter à TACHOnet.

Les temps de conduite et de repos s'appliquent également aux parties contractantes à l'AETR (accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route) qui ne sont pas membres de l'UE. Afin de garantir l'application des dispositions relatives aux temps de conduite et de repos dans ces pays, il est dès lors essentiel qu'ils soient également connectés à TACHOnet. Les parties contractantes à l'AETR qui ne sont pas membres de l'UE ne sont toutefois pas autorisées à se connecter directement à TACHOnet. Les connexions directes sont établies via le réseau Testa (services télématiques transeuropéens sécurisés entre administrations), dont l'accès est réservé aux autorités et aux institutions de l'UE, des États membres de l'UE, des pays de l'EEE, de la Suisse et des pays en voie d'adhésion à l'UE. Les pays non membres de l'UE qui n'adhèrent pas à l'UE ou qui ne font pas partie de l'EEE doivent être connectés à TACHOnet par l'intermédiaire d'un pays déjà connecté à Testa, c'est-à-dire au moyen d'une connexion indirecte. Ces connexions indirectes se fondent sur des conventions bilatérales conclues entre des parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE et le pays qui fournit la connexion.

L'Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Liechtenstein, la Moldavie, la Serbie et l'Ukraine sont les 9 parties contractantes de l'AETR non membres de l'UE qui sont actuellement connectées de manière indirecte à TACHOnet par l'intermédiaire des systèmes mis à disposition par la France, la Croatie, la Pologne, la Roumanie et la Suisse.

Problème technique à résoudre et solution proposée

La direction générale de l'informatique (DIGIT) de la Commission a récemment considéré que les connexions indirectes n'étaient pas conformes aux normes minimales de sécurité

² 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).

³ 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 Règlement d'exécution (UE) 2016/68 de la Commission du 21 janvier 2016 relatif aux procédures et spécifications communes nécessaires pour l'interconnexion des registres électroniques des cartes de conducteur (JO L 15 du 22.1.2016, p. 51).

imposées par la Commission. Ce défaut de conformité s'explique par le fait que le tronçon du réseau mis en place entre l'État membre et le tiers ne doit pas être sécurisé. En outre, il se peut que la Commission ne soit pas en mesure de détecter la survenance d'une attaque, quelle qu'elle soit, contre cette partie du réseau. Il en découle une augmentation du risque d'atteintes au système de sécurité.

Il convient dès lors de supprimer les connexions indirectes et de les remplacer par un autre instrument permettant la connexion à TACHOnet de parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE.

Cette connexion peut être établie par *eDelivery*, une plateforme générale qui a été financée par le programme MIE (mécanisme pour l'interconnexion en Europe). Elle assure la connexion par l'internet et utilise des technologies de sécurité standard telles que l'ICP (infrastructure à clé publique) afin de garantir l'authenticité, l'intégrité et la confidentialité des informations échangées. Elle est dès lors garante d'une confiance mutuelle lors de l'échange d'informations par voie électronique. Le service *eDelivery* est fourni par la DIGIT.

eDelivery a déjà été utilisé avec succès pour la fourniture de plusieurs services à l'échelle de l'UE, comme PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-line) et e-Codex (connexion électronique entre juristes dans l'UE). Le système pourrait être adapté à TACHOnet.

Bien qu'aucune date butoir n'ait été fixée par la DIGIT pour l'arrêt des connexions indirectes, l'adaptation de *eDelivery* à TACHOnet devrait, selon les estimations, prendre environ un an. Il s'avère dès lors nécessaire de modifier l'AETR dans les plus brefs délais afin qu'*eDelivery* puisse être opérationnel le plus tôt possible.

Obligations pour les autorités nationales d'utiliser TACHOnet

L'utilisation d'*eDelivery* pour la connexion à TACHOnet exige que les parties connectées s'acquittent de certaines obligations afin de garantir une utilisation adéquate du système et des informations échangées avec leurs homologues. Ces obligations portent sur les questions suivantes:

a) Sécurité

Les autorités nationales doivent protéger les clés privées et les certificats numériques correspondants, en:

- empêchant une utilisation non autorisée des clés privées;
- s'abstenant de transférer ou de révéler leurs clés privées à des tiers;
- garantissant la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des clés privées générées, stockées et utilisées pour TACHOnet;
- s'abstenant d'utiliser la clé privée à l'échéance de la période de validité du certificat ou après la révocation de ce dernier;
- détruisant les clés dès leur échéance;
- empêchant une utilisation abusive des clés privées en demandant la révocation du certificat de clé publique correspondant lorsque la clé privée ou les données d'activation de la clé privée sont compromises.

b) Protection des données

Il y a lieu de garantir la protection des données à caractère personnel. Étant donné que les parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE ne sont pas tenues d'appliquer la

législation européenne relative à la protection des données, il est nécessaire de garantir la conformité avec la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Cette convention constitue le cadre international de référence dans le domaine de la protection des données à caractère personnel.

c) Aspects techniques

Les parties connectées doivent réaliser une série spécifique de tests avant la connexion. Elles doivent également garantir un niveau de service minimal de manière à éviter que la connexion à TACHOnet soit interrompue en raison de pannes au niveau national.

Instrument juridique

Les spécifications techniques pour la connexion à TACHOnet des parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE doivent être établies dans le cadre international approprié, à savoir l'accord AETR.

Des négociations sont en cours au sein du groupe d'experts sur l'AETR de la CEE-ONU en vue de modifier l'accord, notamment afin de garantir l'application de la législation européenne relative au tachygraphe intelligent par les parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE et de permettre à l'UE d'adhérer à l'AETR⁵. Les spécifications techniques et juridiques pour la connexion à TACHOnet des parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE doivent être formellement soumises par l'UE au secrétariat de l'AETR dans un nouvel appendice de l'accord. Ce nouvel appendice sera examiné lors de la prochaine réunion du groupe d'experts sur l'AETR et au sein du groupe de travail des transports routiers, de même que les éléments de la position de l'UE déjà transmise au secrétariat de l'AETR en 2016.

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»*.

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique, que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord⁶.

La notion d'*«actes ayant des effets juridiques»* englobe les actes ayant 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»*⁷.

⁵ Position adoptée par l'UE par décision (UE) 2016/1877 du Conseil du 17 octobre 2016, transmise au secrétariat de l'AETR par la République slovaque.

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

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

4.1.2. Application au cas d'espèce

Le groupe d'experts sur l'AETR est un organe institué par le comité des transports intérieurs de la CEE-ONU.

L'acte que le groupe d'experts sur l'AETR est appelé à présenter au SC.1 est un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 13 de l'AETR.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

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

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

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.

4.2.2. Application au cas d'espèce

L'objectif principal et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement les transports.

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.

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 de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) est entré en vigueur le 5 janvier 1976.
- (2) Un groupe d'experts a été institué par la Commission économique des Nations unies pour l'Europe dans le cadre de l'AETR. Il s'agit d'un organe habilité à élaborer des propositions de modifications à l'AETR et à les présenter au groupe de travail des transports routiers.
- (3) Au cours de sa 19^e session qui aura lieu le 15 octobre 2018, le groupe d'experts sur l'AETR adoptera une décision sur la présentation, au groupe de travail des transports routiers de la CEE-ONU, d'une proposition de modification de l'AETR.
- (4) Il convient de définir la position à prendre au nom de l'Union, au sein du groupe d'experts sur l'AETR, étant donné que la modification de l'AETR sera contraignante pour l'Union.
- (5) Dans son arrêt «AETR» du 31 mars 1971, affaire 22/70, la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu que le domaine du travail des équipages des véhicules affectés aux transports par route est une compétence externe de l'Union. Cette compétence a été exercée depuis lors dans le cadre de l'adoption de nombreux actes juridiques par le législateur de l'Union, notamment le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil⁸ et le règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil⁹. Étant donné que l'objet de l'AETR relève du champ d'application du

⁸ 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).

⁹ Règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, 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).

règlement (UE) n° 561/2006, la compétence de négocier et de conclure l'accord en question et ses modifications appartient exclusivement à l'Union.

- (6) La prochaine réunion du groupe d'experts **sur l'AETR** aura lieu le **15 octobre 2018** et **celle du groupe de travail des transports routiers se tiendra le 16 octobre 2018**. 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 une modification de l'AETR, après le lancement et la conclusion d'une procédure de révision de l'AETR. Une fois les propositions acceptées par le groupe d'experts, dans un deuxième temps, les États membres de l'Union, en tant que parties contractantes à l'AETR, sont tenus de coopérer afin d'engager le mécanisme de révision de l'AETR conformément au règlement (CEE) n° 2829/77¹⁰ et dans le respect du principe de coopération loyale établi à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, sous réserve d'une décision du Conseil au titre de l'article 218, paragraphe 6, le cas échéant. Les modifications proposées de l'AETR ne prendront effet qu'une fois la révision de l'AETR achevée.
- (7) Le règlement (UE) n° 165/2014 impose aux États membres de prévoir l'interconnexion de leurs registres électroniques nationaux d'informations sur les cartes de conducteur au moyen du système de messagerie TACHOnet ou, lorsqu'ils utilisent un système compatible, de garantir que l'échange de données électroniques avec tous les autres États membres soit possible au moyen du système de messagerie TACHOnet. TACHOnet est une plateforme d'échange d'informations sur les cartes de conducteur entre les États membres, qui permet de garantir que les conducteurs ne détiennent pas plus d'une carte de conducteur.
- (8) Afin de réaliser une harmonisation paneuropéenne dans le domaine de l'échange électronique d'informations sur les cartes de conducteur, il est nécessaire que TACHOnet soit utilisé comme plateforme unique par toutes les parties contractantes à l'AETR.
- (9) La connexion au système de messagerie TACHOnet se fait actuellement soit directement en utilisant les services télématiques transeuropéens sécurisés entre administrations («Testa»), soit indirectement via un État membre déjà connecté à Testa. Testa étant un service réservé aux États membres et aux institutions de l'Union, les parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE sont tenues d'utiliser une connexion indirecte à TACHOnet.
- (10) La Commission a récemment évalué les connexions indirectes au système de messagerie TACHOnet et a conclu qu'elles n'offraient pas le même niveau de sécurité que Testa. En particulier, TACHOnet n'offre pas des garanties suffisantes quant à l'authenticité, à l'intégrité et à la confidentialité des informations échangées au moyen de connexions indirectes. Les connexions indirectes à TACHOnet doivent devraient dès lors être remplacées par une connexion sécurisée.
- (11) eDelivery est un réseau de nœuds de connexion pour les communications numériques développé par la Commission, dans lequel chaque participant au niveau national devient un nœud utilisant des protocoles de transport et des politiques de sécurité standard. eDelivery est un outil flexible qui peut être personnalisé pour chaque service spécifique.

¹⁰ 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).

- (12) eDelivery utilise des technologies de sécurité largement mises en œuvre telles que l'ICP (infrastructure à clé publique), afin de garantir l'authenticité, l'intégrité et la confidentialité des informations échangées. L'accès à TACHOnet par les parties contractantes non membres de l'UE devrait être accordé au moyen d'eDelivery.
- (13) Les parties contractantes à l'AETR devraient suivre une procédure spécifique afin de recevoir les certificats numériques et les clés électroniques respectives qui leur donnent accès à TACHOnet.
- (14) La connexion à TACHOnet via eDelivery implique que les parties contractantes à l'AETR sont tenues de garantir que les clés électroniques et les certificats donnant accès au système sont protégés et ne peuvent être utilisés par des parties non autorisées. Elles devraient également garantir que les clés couvertes par des certificats arrivés à échéance ne sont plus utilisées.
- (15) Il est nécessaire de garantir la protection des données à caractère personnel qui sont mises à la disposition des parties par l'intermédiaire de TACHOnet, conformément à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Strasbourg, 21 janvier 1981).
- (16) Les autorités nationales connectées à TACHOnet sont tenues d'effectuer les mises en œuvre techniques nécessaires afin de garantir que TACHOnet fonctionne selon des niveaux de performance élevés. Il appartient à la Commission d'établir les essais confirmant que ces niveaux de performance sont atteints et de les mettre en œuvre en coordination avec les autorités nationales compétentes.
- (17) L'Union européenne n'étant pas une partie contractante à l'AETR et son statut ne l'autorisant pas à transmettre les modifications proposées, les États membres, agissant dans l'intérêt de l'Union, devraient communiquer les modifications proposées au groupe d'experts, dans un esprit de communication loyale, afin d'encourager la réalisation des objectifs de l'Union.
- (18) La position de l'Union est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du groupe d'experts sur l'AETR et du groupe de travail des transports routiers, agissant conjointement,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à adopter au nom de l'Union lors de la 15^e session du groupe d'experts sur l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) est favorable aux propositions de modifications de l'AETR telles qu'elles sont exposées dans le document joint à la présente décision.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er} est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres de l'AETR, agissant conjointement.

Les modifications formelles et mineures apportées à la position visée à l'article 1^{er} peuvent être convenues sans qu'il soit nécessaire de modifier la position.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président