

COM(2021) 478 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 03 septembre 2021

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 03 septembre 2021

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL sur la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 15e assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 18 août 2021
(OR. en)

11288/21

**Dossier interinstitutionnel:
2021/0271(NLE)**

TRANS 505

PROPOSITION

| | |
|--------------------|--|
| Origine: | Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice |
| Date de réception: | 17 août 2021 |
| Destinataire: | Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne |
| N° doc. Cion: | COM(2021) 478 final |
| Objet: | Proposition de DÉCISION DU CONSEIL sur la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 15 ^e assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) |

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2021) 478 final.

p.j.: COM(2021) 478 final



Bruxelles, le 17.8.2021
COM(2021) 478 final

2021/0271 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 15^e assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision qui établit la position à prendre au nom de l'Union lors de la 15^e session de l'Assemblée générale de la Convention de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), dans le cadre de l'adoption envisagée d'un règlement sur l'élection et les conditions d'emploi du Secrétaire général, ainsi que d'autres décisions qui concernent: La modification du règlement intérieur de l'Assemblée générale, la proposition d'une stratégie à long terme pour l'OTIF, le suivi et l'évaluation des instruments juridiques, et les activités du groupe d'experts vers un droit ferroviaire unifié sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU).

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 ses membres et ses activités en général. Il existe 51 États parties à la COTIF, dont 25 États membres de l'UE (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 se compose de la convention principale et de sept appendices qui font partie intégrante de la convention et établissent un droit ferroviaire uniforme, c'est-à-dire des exigences fonctionnelles techniques et des modèles de contrat pour le transport de voyageurs 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 contient une déclaration de l'Union concernant l'exercice des compétences (annexe I) et les modalités internes du Conseil, des États membres et de la Commission dans les procédures 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 parties contractantes doivent approuver

les modifications à adopter. La dernière session ordinaire de l'Assemblée générale s'est tenue en septembre 2018.

L'Union et/ou ses États membres participent à ce processus conformément à leurs compétences respectives, 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 parties contractantes 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

Au cours de sa 15^e session, l'Assemblée générale devrait adopter certains actes juridiques et décisions administratives, qui devraient avoir un impact sur les activités de l'OTIF.

L'assemblée générale:

- discutera de la proposition du Secrétaire général en vue de préparer une stratégie à long terme pour l'OTIF et pourra décider des prochaines étapes et activités;
- examinera l'opportunité et pourra décider de fusionner les activités du groupe de travail consultatif d'experts juridiques et de la commission ad hoc de la coopération en une seule commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale;
- examinera et pourra adopter une proposition de décision sur le suivi et l'évaluation des instruments juridiques de l'OTIF;
- pourra décider de présenter la position de l'OTIF en ce qui concerne l'initiative de la CEE-ONU sur le droit ferroviaire unifié, en particulier les deux approches alternatives sur l'unification du droit ferroviaire au niveau mondial;
- devrait adopter une proposition de règlement sur l'élection et les conditions d'emploi du Secrétaire général;
- examinera et pourra adopter des propositions de modification du règlement intérieur de l'Assemblée générale.

L'Assemblée générale se prononcera également sur l'élection du Secrétaire général de l'OTIF, sur l'élection des membres du comité administratif et sur le cadre budgétaire.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Point 7 de l'ordre du jour - Stratégie à long terme de l'OTIF

L'Assemblée générale sera informée par le Secrétaire général de la proposition d'élaborer une stratégie à long terme pour l'OTIF en complément du programme de travail bisannuel.

Le 25 janvier 2021, le Secrétaire général a adressé une circulaire pour consulter les membres de l'OTIF (y compris l'Union) sur un «Projet de proposition de stratégie à long terme pour l'OTIF». La première intention était de présenter une proposition davantage révisée, tenant compte des résultats de la consultation, pour adoption lors de la 15^e session de l'Assemblée générale en septembre 2021.

La contribution de l'Union a été soumise au secrétariat de l'OTIF par la Commission le 17 mars 2021. Elle a salué l'initiative, mais a indiqué que le projet de stratégie n'était pas suffisamment développé et n'était pas mûr pour être adopté lors de la 15^e Assemblée générale. L'Union a souligné qu'une analyse de fond et une discussion plus approfondie au niveau des

experts sont nécessaires pour élaborer un document stratégique solide, significatif et à long terme pour l'OTIF. Le point de départ devrait être l'analyse de la situation actuelle du transport ferroviaire international, y compris la cartographie des défis actuels et émergents, et l'examen des éléments juridiques, économiques, environnementaux et technologiques pertinents.

Le document de réunion préparé par le Secrétaire général pour la 15^e Assemblée générale résume les contributions de la consultation. Il indique notamment qu'il serait prématuré de prendre une décision finale sur le projet de stratégie à long terme à ce stade, et propose de poursuivre et d'intensifier la discussion au sein comme en dehors de l'OTIF. Un nouveau projet de proposition révisée pour la stratégie à long terme serait alors soumis pour adoption à la prochaine Assemblée générale prévue à l'automne 2024.

La proposition de décision à la 15^e Assemblée générale est conforme aux observations générales formulées par l'Union au cours du processus de consultation et devrait donc être approuvée.

La position de l'Union lors des discussions futures sur cette question au sein de l'OTIF devrait être de veiller à ce que :

- la stratégie à long terme de l'OTIF soit cohérente avec la stratégie de l'Union pour relier l'Europe et l'Asie, et avec les objectifs correspondants de la politique de transport ferroviaire de l'Union, y compris en ce qui concerne les développements en cours et futurs du secteur ferroviaire sous l'influence des changements économiques et sociétaux (par exemple, la transition verte et numérique, la mondialisation)¹;
- la préparation d'objectifs stratégiques à long terme pour l'OTIF couvre de manière pertinente les buts de l'organisation, tels que définis dans l'article 2 de la COTIF et ne conduise pas à ajouter de nouveaux objectifs à l'OTIF et/ou à formuler une interprétation des objectifs existants impliquant un élargissement des compétences de l'OTIF;
- l'incidence éventuelle de la stratégie à long terme sur l'organisation et les ressources de l'OTIF soit évaluée et documentée dans le cadre de la proposition d'un projet de proposition révisé;
- la stratégie, une fois adoptée par l'Assemblée générale, soit principalement appliquée en utilisant les outils et procédures existants, comme établis dans la COTIF (programme de travail, budget, rapports de gestion, activités des organes, etc.).

Point 8, a) de l'ordre du jour - Rapport sur les activités de la commission ad hoc sur la coopération et du groupe de travail d'experts juridiques

L'Assemblée générale sera informée des activités de la commission ad hoc sur la coopération et du groupe de travail d'experts juridiques pendant la période 2019-2021 (SG-21018-AG 15/8.1). Elle examinera la proposition du Secrétaire général de fusionner les activités de ces deux organes en une seule commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale.

Le cadre institutionnel de l'OTIF est défini au titre III de la COTIF (Structure et fonctionnement). L'article 13 de la COTIF définit les organes de l'OTIF, notamment l'Assemblée générale, le comité administratif, la commission de révision, la commission d'experts pour le transport de marchandises dangereuses (commission d'experts du RID), la

¹ En particulier, comme défini dans la communication de la Commission intitulée «Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir», COM(2020) 789 final, 9.12.2020.

commission de la facilitation ferroviaire, la commission d'experts techniques et le Secrétaire général. Le paragraphe 2 de cet article prévoit également que «l'Assemblée générale peut décider de créer temporairement d'autres commissions pour des tâches spécifiques». Il s'ensuit que la proposition du Secrétaire général d'établir temporairement une commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale ne modifierait pas le cadre institutionnel de l'OTIF.

Le rapport présenté par le Secrétaire général indique que la commission ad hoc sur la coopération et le groupe de travail d'experts juridiques ont effectivement rempli leurs mandats et démontré leur valeur dans le contexte du développement du droit de l'OTIF et du renforcement de la coopération internationale. Lors de leurs 4^e sessions en avril 2021, les deux organes ont convenu d'une proposition commune visant à réorganiser leurs travaux à l'avenir et donc à réduire la charge administrative, par la création d'une seule commission ad hoc.

La proposition de réorganisation est opportune et adaptée. Lors des quatre sessions tenues par la commission ad hoc sur la coopération et le groupe de travail d'experts juridiques, il a été constaté que les membres étaient généralement les mêmes représentants que ceux de l'OTIF participant aux deux réunions. En plus, en ce qui concerne les activités de l'OTIF, la plupart des questions qui nécessitent une coopération au niveau international ont une forte dimension juridique. La création d'une nouvelle commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale permettrait de réduire efficacement la charge administrative du Secrétariat de l'OTIF, mais aussi de renforcer la capacité de l'OTIF à améliorer la mise en pratique de la COTIF et à contribuer à répondre aux enjeux émergents concernant le transport ferroviaire international au niveau mondial (voir par exemple le point 8, d) de l'ordre du jour).

La proposition doit donc être appuyée, sous réserve de l'observation suivante.

Le mandat proposé pour la nouvelle commission ad hoc couvre parfaitement ceux de la commission ad hoc sur la coopération et du groupe de travail d'experts juridiques², à l'exception d'un élément. La 13^e Assemblée générale a décidé que la commission ad hoc pour la coopération devait coordonner ses activités avec les organes définis à l'article 13, paragraphe 1, de la COTIF (c'est-à-dire l'Assemblée générale, le comité administratif, la commission de révision, la commission d'experts pour le transport de marchandises dangereuses, la commission de la facilitation ferroviaire, la commission d'experts techniques et le Secrétaire général). Cet élément est absent du texte de la proposition de décision. Le Secrétaire général suggère de mandater la commission d'experts pour le transport des marchandises dangereuses et la commission d'experts techniques, dans le cadre exclusif de leurs compétences respectives, pour prendre des décisions sur la coopération avec d'autres organisations et associations internationales et pour informer la commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale de leurs activités en matière de coopération internationale et de coordonner ces activités avec elle si nécessaire. L'Union peut soutenir cet élément. Toutefois, il est également important et nécessaire que la commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale coordonne elle-même ses activités avec les autres organes permanents de l'OTIF.

Étant donné qu'une commission ad hoc ne peut être établie que sur une période provisoire, il est nécessaire de définir la durée du mandat qui sera donné par la 15^e Assemblée générale (soit trois ou six ans). Afin de faciliter le suivi de ses activités par l'Assemblée générale, il

² Voir 7.5 et 7.17 du document final de la 13^e Assemblée générale [SG-18088-AG13-e-final-document-Add.pdf \(otif.org\)](#)

semblerait préférable que la nouvelle commission ad hoc soit établie pour une première période de trois ans, éventuellement renouvelable le cas échéant.

L'Union devrait soutenir l'adoption de la proposition par décision, à condition que le mandat de la commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale soit établi pour une première période n'excédant pas trois ans et comprenne l'obligation de coordonner ses activités avec les organes définis à l'article 13, paragraphe 1, de la COTIF.

Point 8, b) de l'ordre du jour - Suivi et évaluation des instruments juridiques

Le groupe de travail consultatif d'experts juridiques a préparé une proposition de décision sur le suivi et l'évaluation des instruments juridiques et les notes explicatives qui l'accompagnent. La proposition de décision définit les dispositions juridiques relatives à l'organisation et à la mise en œuvre d'une politique de suivi et d'évaluation des instruments juridiques de l'OTIF (champ d'application, planification et définition des priorités, coopération, collecte de données, évaluation et suivi), conformément aux objectifs du programme de travail 2020-2021 de l'OTIF³. Conformément à son plan de travail, le groupe de travail d'experts juridiques a examiné diverses questions relatives à la mise en place d'une politique de suivi et d'évaluation du cadre juridique de la COTIF. Il a élaboré un projet de dispositions juridiques, sur la base d'une proposition préparée par le Secrétariat, et l'a examiné article par article. Lors de sa 4^e session, il a finalisé le projet de décision et les notes explicatives qui l'accompagnent, afin de les soumettre à la 15^e session de l'Assemblée générale pour adoption.

La proposition de décision formalise et rend opérationnelle la mission de l'OTIF prévue à l'article 2, paragraphe 1, lettre e) de la COTIF, qui consiste à veiller à l'application de toutes les règles et recommandations (instruments juridiques) établies au sein de l'organisation. À cette fin, le projet de décision établit des exigences spécifiques pour le Secrétaire général de l'OTIF et pour les membres de l'OTIF, en particulier: Le Secrétaire général effectue systématiquement le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la convention (article 2, paragraphe 1, du projet de décision); Les organes de l'OTIF sont habilités à initier le suivi et l'évaluation de l'application d'un instrument juridique particulier dans le cadre de leur compétence ou de dispositions spécifiques de celui-ci. le Secrétaire général effectue systématiquement le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la convention (article 1, paragraphe 2, du projet de décision); Les membres de l'OTIF coopèrent avec le Secrétaire général et fournissent toutes les informations pertinentes afin d'assurer le suivi et l'évaluation des instruments juridiques (article 4, paragraphe 1, du projet de décision).

L'Union devrait soutenir l'adoption par l'Assemblée générale de la décision sur le suivi et l'évaluation des instruments juridiques, et approuve les notes explicatives.

Point 8, c) de l'ordre du jour - Modification du règlement intérieur de l'Assemblée générale concernant la participation et la représentation (pouvoirs)

Le groupe de travail d'experts juridiques a préparé des propositions en vue de modifier les dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée générale (articles 4 à 7) relatives aux pouvoirs, afin de les améliorer et de les clarifier, pour examen et adoption par l'Assemblée générale.

Les modifications proposées sont de nature strictement administrative et visent à améliorer la procédure relative aux pouvoirs et aux procurations pour la représentation et le vote des membres de l'OTIF qui prennent part à l'Assemblée générale.

³ https://otif.org/fileadmin/new/5-Media/5D-WorkProgramme/2020-2021/WP_EN_20-21.pdf

L'Union devrait soutenir l'adoption par l'Assemblée générale des modifications apportées aux articles 4 à 7 de son règlement intérieur et approuver les notes explicatives correspondantes.

Point 8, d) de l'ordre du jour - Initiative de la CEE-ONU sur le droit ferroviaire unifié

Le thème concerne l'harmonisation et l'unification du droit du transport ferroviaire pour le trafic international en Eurasie qui est actuellement géré par deux régimes juridiques distincts:

- la COTIF est administrée par l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), qui regroupe 51 États, dont 25 États membres de l'Union, et l'Union européenne depuis 2011;
- l'Accord sur le trafic international ferroviaire (SMGS) administré par l'Organisation pour la coopération des chemins de fer (OSJD), qui implique 29 États, dont 9 États membres de l'Union d'Europe orientale.

Les règles de l'OTIF couvrent tous les types de contrats relatifs au trafic ferroviaire international, y compris pour le transport de marchandises, le transport de passagers, le transport de marchandises dangereuses, l'utilisation de l'infrastructure, l'utilisation de véhicules. Les règles de l'OTIF contiennent également des exigences en matière de sécurité et d'interopérabilité. La Fédération de Russie, la Chine et la plupart des pays d'Asie centrale sont membres de l'OSJD, créée en 1956, et tous les contrats de transport international de marchandises par rail à travers l'un de ces pays doivent appliquer les règles de l'OSJD. Par conséquent, les chargeurs et les compagnies ferroviaires qui exploitent des services de transport ferroviaire de marchandises entre l'Europe et la Chine doivent établir deux contrats distincts, sous deux régimes juridiques et de responsabilité différents. Cette situation est considérée comme une entrave au trafic ferroviaire en expansion entre l'Europe et l'Asie, et à la compétitivité du transport ferroviaire pour ce type de service. L'initiative de la CEE-ONU sur le droit ferroviaire unifié vise à résoudre ces problèmes. Elle a débuté en 2011 sous la forme d'un groupe d'experts pour l'uniformisation du droit ferroviaire (GEURL) mandaté pour développer une approche pour l'unification du droit du transport ferroviaire en vue d'améliorer la compétitivité des services de fret ferroviaire euroasiatiques. Le groupe a réuni des experts de: La Fédération de Russie, la Suisse, la Turquie, plusieurs États membres de l'Union européenne, la Commission européenne (comme observateur), ainsi que des organisations, associations et entreprises ferroviaires internationales concernées (par exemple, l'OTIF, l'OSJD, le CIT, les chemins de fer russes, la Deutsche Bahn, PKP Cargo).

Au cours de son dernier mandat (2018-2021), le groupe d'experts devait élaborer un instrument juridiquement contraignant, en s'appuyant sur le projet de dispositions juridiques du droit ferroviaire unifié relatives au contrat de transport de marchandises élaboré au cours des mandats précédents. Cependant, le groupe n'a pas réussi à atteindre un consensus en raison du clivage permanent entre deux approches distinctes et opposées:

Les experts de l'Union européenne préconisent une approche pragmatique et progressive, en commençant, dans un premier temps, par l'adoption d'une «convention de droit ferroviaire unifié sur le contrat de transport» (similaire à la convention CMR pour le transport routier), qui pourrait coexister avec les règles compétentes de l'OTIF et de l'OSJD; Pour soutenir cette approche, la Commission a soumis un document analytique en avril 2019⁴, qui a été accueilli favorablement et soutenu par la majorité des experts. D'autre part, la Fédération de Russie

⁴ SWD(2019) 152 final du 27.3.2019: Contribution à la 19^e session du groupe d'experts de la CEE-ONU vers un droit ferroviaire unifié, réunion du 2 au 4 avril 2019: Options pour la conversion de l'uniformisation du droit ferroviaire en un instrument juridiquement contraignant - l'uniformisation du droit ferroviaire sous forme d'une convention relative au contrat de transport

encourage l'adoption d'une «convention-cadre globale» qui couvre l'ensemble du spectre du droit du transport ferroviaire, c'est-à-dire l'ensemble du champ d'application actuel des règles de l'OTIF ainsi que plusieurs domaines de l'acquis ferroviaire de l'Union; Cette approche prévoit la dissolution de l'OTIF et de l'OSJD au profit d'une nouvelle agence des Nations Unies qui reste à définir ou organiser.

Dans le rapport qu'il soumettra à son organe de tutelle, le groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2), en novembre 2021, le groupe d'experts estime que son mandat est terminé après avoir tenu deux sessions supplémentaires en septembre 2020 et janvier 2021.

Le groupe d'experts a convenu de présenter un document de sortie particulier intitulé «convention relative au contrat de transport international ferroviaire de marchandises en tant que première convention d'un système de convention de droit ferroviaire unifié»⁵. Bien que ce document contienne des dispositions qui vont du préambule jusqu'aux dispositions finales en passant par des dispositions de fond, qui toutes forment ensemble un projet de «convention de droit ferroviaire unifié sur le contrat de transport», le groupe d'experts n'a pas été en mesure de se mettre d'accord sur ces dispositions et donc de les finaliser, en raison du fait que le groupe d'experts n'a pas pu surmonter une différence d'approche du droit ferroviaire unifié, comme décrit ci-dessous:

«5. (...)

Approche A - création de règles unifiées pour le transport ferroviaire sur les corridors eurasiatiques dans les domaines où l'industrie en a un besoin urgent - c'est-à-dire le contrat de transport - tout en laissant intacts les deux organisations ferroviaires existantes et les règles juridiques (notamment CIM et SMGS) applicables aux transports de marchandises sur leurs territoires respectifs (droit d'interface); Le document ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2021/3 contient un régime juridique pour le contrat de transport international de marchandises par chemin de fer qui est considéré comme répondant à son objectif de droit d'interface. Il pourrait être formellement adopté rapidement sous forme de convention et faciliterait alors le transport de marchandises sur les corridors euroasiatiques en répondant aux besoins des transporteurs ferroviaires et de l'industrie concernée; Ainsi que

Approche B - création d'un ensemble unique de règles juridiques unifiées pour tout transport ferroviaire transfrontalier dans la zone euroasiatique, remplaçant les systèmes existants de la CIM et du SMGS et n'entrant en vigueur qu'après la négociation et l'adoption de toutes les annexes (par exemple, infrastructure, matériel roulant, droit des wagons, transport de marchandises dangereuses, etc) . L'industrie n'a pas de demande urgente dans le cadre du troisième régime juridique, car la lettre de voiture CIM/SMGS assure des livraisons ferroviaires sans faille. Le document ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2021/3 ne correspond pas à cette approche. (...).

6. Si l'approche A était suivie, la convention URLCoC aurait été élaborée sur la base du document ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2021/3 pour servir de droit international d'interface en vue d'une application immédiate, sur la base d'une option de participation, au transport de marchandises par chemin de fer sur les corridors de transport eurasiatiques par ses parties contractantes, sans toucher à la convention COTIF/CIM et à l'accord SMGS.

7. Si l'approche B était suivie, il serait possible de développer le droit ferroviaire unifié comme un ensemble unique de règles juridiques pour les opérations de transport ferroviaire euroasiatiques, qui remplaceraient la CIM et le SMGS dès leur adoption. Toutefois, cela

⁵ ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2021/3 – projet de texte consolidé d'une «Convention relative au contrat de transport ferroviaire international de marchandises, qui constituerait la première convention d'un ensemble formant un régime juridique uniformisé du transport par chemin de fer (interface juridique)

aurait été en dehors du mandat du groupe d'experts qui, outre la mise au point d'une convention sur le contrat de transport, demande au groupe d'identifier d'autres questions relatives au trafic international de fret ferroviaire.

8. Compte tenu de ce qui précède, le groupe d'experts invite le groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) à faire le point sur ces deux approches».

Compte tenu de l'impact potentiel sur l'OTIF, la 13^e Assemblée générale de l'OTIF a chargé le groupe de travail d'experts juridiques d'examiner l'initiative de la CEE-ONU sur le droit ferroviaire unifié. Lors de sa 4^e session, le groupe de travail d'experts juridiques a pris note de la version actualisée du rapport sur l'unification du droit ferroviaire préparé par le secrétariat de l'OTIF⁶. Il a examiné les deux approches décrites ci-dessus et a conclu comme suit:

«Une loi d'interface entre la COTIF/CIM et le SMGS ne serait pas en contradiction ou ne ferait pas double emploi avec la COTIF, à condition qu'elle ait pour but d'éviter tout conflit avec les RU CIM et le SMGS et de combler une lacune dans la réglementation internationale pour les transports internationaux lorsque ni les RU CIM ni le SMGS ne peuvent être appliqués sur l'ensemble du trajet (trafic entre l'Europe et l'Asie);

Un ensemble unique de règles juridiques unifiées pour tout transport ferroviaire transfrontalier dans la zone euroasiatique remplaçant les systèmes juridiques actuels de l'OTIF et de l'OSJD sera en contradiction et fera double emploi avec la COTIF. Un tel régime unique ne pourrait être développé qu'avec un engagement politique clair et la participation de l'OSJD et de l'OTIF et de leurs membres. Cette approche conduirait également à la dénonciation des deux régimes juridiques éprouvés, la COTIF/CIM et le SMGS, et à la dissolution de l'OTIF et de l'OSJD».

Sur cette base, le Secrétaire général de l'OTIF suggère que l'Assemblée générale devrait:

- (1) commenter le rapport du Secrétaire général et les conclusions du groupe de travail d'experts juridiques sur les approches possibles de l'unification du droit ferroviaire;
- (2) soutenir la formation et l'adoption d'une loi d'interface entre la COTIF/CIM et le SMGS pour faciliter le transport ferroviaire international de marchandises entre l'Europe et l'Asie, à condition que cette loi d'interface ne soit pas en contradiction avec les RU CIM et le SMGS;
- (3) charger le Secrétaire général de continuer à participer aux travaux de la CEE-ONU sur le projet d'unification du droit ferroviaire et la commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale de suivre le projet de la CEE-ONU relatif à l'unification du droit ferroviaire ;
- (4) réitérer la décision prise lors de sa 13^e session, par laquelle l'Assemblée générale reconnaît qu'elle doit prendre une décision préalable en ce qui concerne la participation à l'élaboration de tout nouveau texte relatif au droit ferroviaire international dont le champ d'application et les objectifs peuvent entrer en conflit ou coïncider partiellement avec le champ d'application de la COTIF et les objectifs de l'OTIF.

En prévision de la 74^e session du groupe de travail des transports par chemin de fer de la CEE-ONU en novembre 2021, il est important que l'OTIF établisse une position claire sur l'initiative de droit ferroviaire unifié.

⁶ LAW-21058-GTEJ 4 «Initiative de la CEE-ONU sur le droit ferroviaire unifié - Rapport sur l'unification du droit ferroviaire», annexe du document SG-21021-AG 15/8.4.

Les éléments de la décision proposée sont en accord avec l'approche préconisée par les experts des États membres de l'Union au sein du groupe d'experts de la CEE-ONU pour un droit ferroviaire unifié. Par conséquent, l'Union devrait soutenir les quatre éléments de la décision proposée énumérés ci-dessus.

Point 9 de l'ordre du jour - Règles relatives à l'élection et aux conditions d'emploi du Secrétaire général

La 13^e Assemblée générale a chargé le comité administratif d'explorer une solution structurelle pour la nomination d'un Secrétaire général provisoire et de préparer des règles détaillées applicables à l'élection du Secrétaire général.

Lors de sa 130^e session en février 2019, le comité administratif a demandé au groupe de travail d'experts juridiques d'examiner la question de la nomination d'un Secrétaire général provisoire et de l'élection du Secrétaire général ainsi que la soumission des propositions pour réglementer ces deux questions. Sur la base des meilleures pratiques internationales et des enseignements tirés au sein de l'OTIF, le Secrétariat a proposé l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant. Ces règles doivent être décidées et adoptées par l'Assemblée générale. Le groupe de travail d'experts juridiques a préparé une proposition de règlement sur l'élection et les conditions de service du Secrétaire général, avec les notes explicatives qui l'accompagnent, et une proposition de modification du règlement intérieur de l'Assemblée générale (concernant l'élection du Secrétaire général) avec les notes explicatives.

Le principal document à examiner sous ce point de l'ordre du jour est la «proposition de règlement concernant l'élection et les conditions d'emploi du Secrétaire général» (annexe 1 du document SG-21022-AG 15/9). Il fournit un cadre juridique complet qui couvre tous les principaux aspects de la question (principes électoraux, critères de qualification, appel à candidatures, candidatures, curriculum vitae, certificat de bonne santé, dépôt et examen des candidatures, transparence, vote, conditions de service, vacance du poste). Il prévoit également un «forum des candidats», c'est-à-dire une réunion informelle pour la présentation des candidats. Le comité administratif doit convoquer le forum des candidats au moins quatre semaines avant la session de l'assemblée générale au cours de laquelle l'élection doit avoir lieu. La justification de cette proposition se trouve dans les notes explicatives: *«1. En règle générale, les préférences des États membres en matière de candidats sont décidées avant l'Assemblée générale, de sorte que les candidats et les membres doivent avoir la possibilité de se rencontrer avant l'Assemblée générale. (...) 3. Le forum des candidats donne l'occasion à tous les candidats de se faire connaître et de présenter leur vision à tous les membres de l'OTIF sur un pied d'égalité, au moins plusieurs semaines avant l'Assemblée générale. Non seulement cela donnerait plus de visibilité à tous les candidats, mais cela donnerait également aux membres le temps de réfléchir et de se consulter avant l'élection. 4. Le forum devrait consister en une présentation de chaque candidat, suivie d'une période de questions et réponses. (...) 7. Compte tenu de la nature sensible du processus et afin de respecter la dignité des candidats ainsi que d'assurer une interaction plus franche entre les candidats et les membres, la participation est limitée aux membres».*

De manière générale, le règlement proposé améliorerait l'efficacité et la transparence du processus d'élection du Secrétaire général de l'OTIF.

Toutefois, au cours des délibérations du groupe de travail d'experts juridiques, une discussion intensive a eu lieu au sujet de la disposition relative aux exigences linguistiques, en tant que partie des critères de qualification pour les candidats au poste de Secrétaire général de l'OTIF (article 5 c) de la proposition de règlement), qui stipule:

«Connaissance de l'anglais et d'au moins une des autres langues de travail de l'OTIF (français ou allemand). Une connaissance d'un degré avancé d'utilisation est requise pour une langue et une connaissance d'un degré d'autonomie suffisante pour l'autre langue, conformément à l'échelle globale du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR).

Contrairement aux critères de qualification appliqués précédemment pour les candidats au poste de Secrétaire général de l'OTIF (connaissance des trois langues de travail de l'OTIF, avec la capacité de rédiger facilement et couramment dans l'une des langues de travail), le règlement proposé met explicitement l'accent sur la connaissance de la langue anglaise. De plus, la connaissance de seulement deux des trois langues de travail de l'OTIF serait requise. Les notes explicatives indiquent: *«Toutefois, la connaissance d'autres langues et, surtout, de la troisième langue de travail de l'OTIF, est un avantage. En outre, il est noté que l'anglais est principalement utilisé dans les réunions externes (par rapport aux réunions internes de l'OTIF) et pour la communication externe».*

Nonobstant l'explication ci-dessus, la disposition concernée ne semble pas cohérente avec l'article 1, paragraphe 6 de la COTIF, qui prévoit que: *«Les langues de travail de l'Organisation sont l'anglais, le français et l'allemand. L'Assemblée générale peut introduire d'autres langues de travail».* En effet, comme le démontrent la grande qualité et les diverses nationalités des cinq candidats à la précédente élection en 2019 (français, allemand, italien, néerlandais, autrichien), rien n'indique que les critères linguistiques appliqués jusqu'à présent - connaissance des trois langues de travail de l'OTIF, avec la capacité de rédiger facilement et couramment dans l'une des langues de travail - constituent un obstacle à la candidature de professionnels hautement qualifiés au poste de Secrétaire général de l'OTIF.

La Commission estime que l'Union devrait soutenir l'adoption du «règlement concernant l'élection et les conditions d'emploi du Secrétaire général», mais demande que l'article 5 (critères de qualification) soit modifié afin d'éviter toute discrimination entre les trois langues de travail de l'OTIF. L'Union devrait également soutenir l'approbation des notes explicatives, telles que modifiées en séance en ce qui concerne la modification proposée de l'article 5 du règlement. L'Union devrait également soutenir l'adoption des amendements collectifs aux articles 10 et 22 du règlement intérieur de l'Assemblée générale qui concernent l'élection et les conditions d'emploi du Secrétaire général et l'approbation des notes explicatives.

Point 10 de l'ordre du jour - Modification du règlement intérieur de l'Assemblée générale

Comme mentionné ci-dessus aux points 8, c), et 9 de l'ordre du jour, l'Assemblée générale se prononcera sur les propositions de modification de son règlement intérieur. En application de l'article 27 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, une version consolidée de tous les amendements au règlement intérieur doit être soumise à l'examen et à l'adoption de l'Assemblée générale. Une proposition consolidée de modification du règlement intérieur de l'Assemblée générale est présentée en annexe 1 du document de réunion SG-21024-AG 15/10. Elle inclut également quelques corrections rédactionnelles au texte allemand de certains documents (annexe 4 du document SG-21022-AG 15/9) et suggère que l'article 28 «Entrée en vigueur» du règlement intérieur soit modifié pour entrer en vigueur le premier jour après la 15^e session de l'Assemblée générale.

Conformément aux positions exposées aux points 8, c), et 9 de l'ordre du jour, l'Union devrait soutenir l'adoption des modifications des articles 4 à 7, 10, 22 et 28 du règlement intérieur de l'Assemblée générale et l'approbation des notes explicatives correspondantes.

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 ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»⁷.

4.1.2. Application en l'espèce

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, comme explicité dans la section précédente.

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. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGÉ

Étant donné que l'acte de la 15^e Assemblée générale de l'OTIF ne modifiera pas la COTIF ou ses appendices, il n'est pas nécessaire de le publier au Journal officiel de l'Union européenne après son adoption.

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

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 15^e assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)

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 Conseil⁸.
- (2) L'Assemblée générale de l'OTIF a été créée conformément à l'article 13, paragraphe 1, point a), de la convention COTIF (ci-après dénommée «Assemblée générale»).
- (3) L'Union participe à l'Assemblée générale conformément aux dispositions de la COTIF, du règlement intérieur de l'Assemblée générale et de l'accord d'adhésion de l'Union à la COTIF.
- (4) Lors de sa 15^e session prévue les 28 et 29 septembre 2021, l'Assemblée générale devrait prendre des décisions: La préparation d'une stratégie à long terme pour l'OTIF; L'adoption d'une proposition de règlement sur l'élection et les conditions d'emploi du Secrétaire général; La proposition de fusion des activités du groupe de travail d'experts juridiques et de la commission ad hoc sur la coopération en une seule commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale; L'examen et l'éventuelle adoption d'une proposition de décision sur le suivi et l'évaluation des instruments juridiques de l'OTIF; La proposition de modification du règlement intérieur de l'Assemblée générale.
- (5) L'éventuelle décision de présenter la position de l'OTIF en ce qui concerne l'initiative de la CEE-ONU sur le droit ferroviaire unifié, en particulier les deux approches alternatives sur l'unification du droit ferroviaire au niveau mondial.
- (6) Il convient de définir la position à adopter au nom de l'Union lors de la 15^e Assemblée générale de l'OTIF, étant donné que l'Union est membre de l'OTIF, et que les

⁸ 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).

décisions à prendre par l'Assemblée générale auront un impact sur le fonctionnement et la stratégie de développement de l'organisation.

- (7) La 15^e Assemblée générale examinera l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant qui réglementerait l'élection et les conditions de service du Secrétaire général, qui est l'un des organes de l'OTIF énoncés à l'article 13 de la COTIF. Le nouveau règlement fournirait un cadre complet couvrant tous les principaux aspects de la matière (principes d'élection, critères de qualification, appel à candidatures, soumission et examen des candidatures, transparence, vote, conditions de service, etc.)
- (8) En ce qui concerne le développement stratégique de l'OTIF, le Secrétaire général propose de poursuivre et d'intensifier la discussion sur un projet de proposition de stratégie à long terme pour l'OTIF, suite à la consultation organisée au début de l'année 2021. Un projet de proposition révisé serait alors soumis à l'examen et à l'adoption de l'Assemblée générale lors de sa prochaine session ordinaire. L'Assemblée générale devra charger le Secrétaire général d'entreprendre les actions nécessaires à cette fin.
- (9) L'Assemblée générale examinera l'opportunité de fusionner les activités de la commission ad hoc sur la coopération et du groupe de travail d'experts juridiques en une seule commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale. Il est à noter que le cadre institutionnel de l'OTIF est défini au titre III de la COTIF. L'article 13 de la COTIF définit les organes de l'OTIF. Le paragraphe 2 de cet article prévoit également que «l'Assemblée générale peut décider de créer temporairement d'autres commissions pour des tâches spécifiques». Il s'ensuit que la proposition du Secrétaire général d'établir temporairement une commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale ne modifierait pas le cadre institutionnel de l'OTIF.
- (10) Afin de mieux suivre et d'améliorer l'application de la COTIF, l'Assemblée générale devrait adopter une décision interne sur le suivi et l'évaluation du cadre juridique de la COTIF. La proposition de décision formalise et rend opérationnelle la mission de l'OTIF prévue à l'article 2, paragraphe 1, lettre e) de la COTIF, qui consiste à veiller à l'application de toutes les règles et recommandations (instruments juridiques) établies au sein de l'organisation. À cette fin, le projet de décision établit des exigences spécifiques pour le Secrétaire général de l'OTIF et pour les membres de l'OTIF, en particulier: Le Secrétaire général effectue systématiquement le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la convention; Les organes de l'OTIF sont habilités à initier le suivi et l'évaluation de l'application d'un instrument juridique particulier dans le cadre de leur compétence ou de dispositions spécifiques de celui-ci. Le Secrétaire général effectue systématiquement le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la convention; Les membres de l'OTIF coopèrent avec le Secrétaire général et fournissent toutes les informations pertinentes afin d'assurer le suivi et l'évaluation des instruments juridiques du projet de décision.
- (11) L'Assemblée générale examinera également et adoptera une position sur les derniers développements de l'initiative de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) sur le droit ferroviaire unifié. En particulier, l'Assemblée générale peut exprimer son soutien à la formation et à l'adoption d'une loi d'interface pour faciliter le transport ferroviaire international de marchandises entre l'Europe et l'Asie, à condition que cette loi d'interface ne soit pas en contradiction avec les règles de la Convention COTIF. Cette position serait transmise à la 74^e session du groupe de travail des transports par chemin de fer de la CEE-ONU en novembre 2021, qui est

l'organe permanent compétent pour décider des prochaines étapes de l'initiative du droit ferroviaire unifié.

- (12) Lors de cette session, l'Assemblée générale décidera également de certaines modifications de son règlement intérieur. Une version consolidée du règlement intérieur sera adoptée et devrait entrer en vigueur le premier jour après la 15^e session de l'Assemblée générale.
- (13) Les décisions proposées sont conformes au droit et aux objectifs stratégiques de l'Union et devraient donc être approuvées par l'Union.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la 15^e session de l'Assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) figure en annexe.

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

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*