

Bruxelles, le 31.8.2018
COM(2018) 605 final

2018/0315 (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 Suède¹) 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. La présente proposition porte sur le domaine d'action de l'Union qu'est la gestion des frontières. L'aspect concernant les deux autres domaines d'action de l'Union, à savoir les chemins de fer et la douane, fera l'objet d'une proposition distincte.

¹ 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 pas 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 l'**acquis de l'UE en matière de gestion des frontières**, le projet de convention, sous sa forme actuelle, ne procure pas d'outils nouveaux ou utiles et n'a donc pas de valeur ajoutée pour l'Union et ses États membres. En outre, il contient plusieurs dispositions qui sont problématiques pour l'acquis de l'UE et qui devraient être modifiées si l'Union ou ses États membres souhaitaient adhérer au projet de convention à une date ultérieure. Par exemple, l'article 6 du projet de convention devrait préciser que les contrôles aux frontières ne sauraient être levés au moyen d'accords multilatéraux ou bilatéraux entre États: étant donné que le code frontières Schengen s'applique lors du franchissement des

frontières extérieures de l'UE, les accords internationaux peuvent seulement régler les modalités des contrôles, sans toucher à leur substance.

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^e 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, soit par la direction générale chargée de la mobilité et des transports, ont été précédées par des activités de coordination entre les directions générales précitées et la direction générale chargée 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 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*»².

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 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 des vérifications aux frontières, y compris les contrôles portant sur les passagers et leurs

² 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.

documents. Il devrait donc être fondée sur l'article 77, paragraphe 2, point b), du TFUE, qui porte sur «les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures».

En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est constituée des dispositions suivantes: l'article 77, paragraphe 2, point b), du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 77, paragraphe 2, point b), 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 77, paragraphe 2, point b), en liaison avec son 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^e 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 par les 28 États membres de l'Union qui sont membres disposant du droit de vote. Dans les domaines de compétence exclusive, la position de l'Union est exprimée par la Commission au nom de l'Union et de ses États membres.
- (5) En fonction des circonstances particulières et dans l'intérêt d'une représentation extérieure unifiée de l'Union et de ses États membres, la Commission peut mener des négociations couvrant à la fois des compétences de l'Union et des sujets pour lesquels les États membres n'ont conféré aucune compétence à l'Union.

- (6) 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, étant donné que la convention proposée concerne des éléments relatifs aux formalités en matière de visa qui relèvent de la compétence de l'Union.
- (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) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au TFUE, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application. La présente décision développant l'acquis de Schengen, le Danemark décide, conformément à l'article 4 dudit protocole, dans un délai de six mois à partir de la décision du Conseil sur la présente décision, s'il la transpose dans son droit interne.
- (13) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, la présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen³ qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point A, de la décision 1999/437/CE du Conseil⁴.

³ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

⁴ Décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 176 du 10.7.1999, p. 31).

- (14) En ce qui concerne la Suisse, la présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen⁵ qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point A, de la décision 1999/437/CE, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil⁶.
- (15) En ce qui concerne le Liechtenstein, la présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen⁷ qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point A, de la décision 1999/437/CE, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil⁸.
- (16) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil⁹; le Royaume-Uni ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.
- (17) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil¹⁰; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.
- (18) En ce qui concerne Chypre, la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie, les dispositions de la présente décision constituent des dispositions fondées sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapportent, au sens, respectivement, de l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2003¹¹, de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2005¹² et de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2011¹³,

⁵ JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

⁶ Décision 2008/146/CE du Conseil du 28 janvier 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 53 du 27.2.2008, p. 1).

⁷ JO L 160 du 18.6.2011, p. 21.

⁸ Décision 2011/350/UE du Conseil du 7 mars 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes (JO L 160 du 18.6.2011, p. 19).

⁹ Décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 131 du 1.6.2000, p. 43).

¹⁰ Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).

¹¹ Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la

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^{er} est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports et du comité des transports intérieurs de la CEE-ONU, agissant conjointement.

Article 3

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

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO L 236 du 23.9.2003, p. 33).

¹² Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO L 157 du 21.6.2005, p. 203).

¹³ Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 112 du 24.4.2012, p. 21).