

COM(2023) 687 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023/2024

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 02 novembre 2023

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 02 novembre 2023

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

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 5e session de la commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale de l'OTIF

E 18283



Bruxelles, le 27 octobre 2023
(OR. en)

14665/23

TRANS 446

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	27 octobre 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 687 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 5 ^e session de la commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale de l'OTIF

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 687 final.

p.j.: COM(2023) 687 final



Bruxelles, le 27.10.2023
COM(2023) 687 final

2023/0388 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 5^e session de la
commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale de
l'OTIF**

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la 5^e session de la commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale (ci-après la «commission») de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), relativement à l'adoption d'un avis juridique consultatif sur l'interprétation des règles de l'OTIF pour ce qui concerne les installations de service ainsi que de décisions sur la numérisation des documents de transport international ferroviaire de marchandises, le développement d'une stratégie à long terme pour l'OTIF, la suspension et l'extinction de la COTIF et/ou de la qualité de membre de l'OTIF d'un État membre particulier de l'OTIF, l'utilisation de signatures électroniques dans les communications officielles entre l'OTIF et ses membres, la protection juridique du nom, de l'acronyme, du logo et des travaux de l'OTIF, et la clarification du terme d'«expert» aux fins de la participation des parties prenantes aux activités de la commission.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention relative aux transports internationaux ferroviaires

La convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) régit le fonctionnement de l'OTIF et ses activités en général. 51 pays sont parties à la COTIF, dont 25 États membres de l'Union européenne (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 d'une convention principale et de sept appendices, qui font partie intégrante de la convention et établissent des règles uniformes (RU) pour le transport international ferroviaire 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: contrats 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

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 1999¹. 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 des dispositions internes destinées au Conseil, aux États membres et à la Commission dans le cadre des travaux relevant de l'OTIF (annexe III).

¹ JO L 51 du 23.2.2013, p. 1.

2.3. La commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale

La commission ad hoc de l'OTIF sur les questions juridiques et la coopération internationale (ci-après la «commission») a été créée par la 15^e assemblée générale de l'OTIF en septembre 2021 et a tenu sa première session en novembre 2021.

Son mandat est défini à l'article 2 de son règlement intérieur: a) préparer des projets de modifications ou ajouts à la convention; b) fournir des conseils juridiques de sa propre initiative ou à la demande des organes visés à l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la COTIF ou à la demande des organes établis par eux; c) promouvoir et faciliter le fonctionnement et la mise en œuvre de la convention; d) procéder à la veille et à l'évaluation des instruments juridiques; e) prendre les décisions concernant la coopération avec d'autres organisations et associations internationales, y compris sur l'établissement et la dissolution de groupes de contact consultatifs avec d'autres organisations et associations internationales ainsi que sur le suivi du fonctionnement des groupes de contact.

Le cas échéant, la commission soumet ses conclusions et propositions aux organes compétents visés à l'article 13, paragraphe 1, de la COTIF pour examen ou décision.

Le programme de travail de la commission a été mis à jour en dernier lieu en avril 2023 (LAW-23079-JUR 4).

2.4. Les actes de la commission qui sont envisagés

Lors de sa 5^e session, la commission devrait adopter un avis juridique consultatif et d'autres décisions pertinentes, qui auraient une incidence sur les activités de l'OTIF.

- Point 3. Application des RU CUI aux installations de service: la commission pourrait adopter un avis juridique consultatif; bien qu'il faille établir une distinction entre les contrats relevant des RU CUI et les obligations que les parties à ces contrats sont tenues de respecter en application du droit de l'Union, en l'espèce, le projet d'avis concerne aussi l'interaction entre les règles de l'OTIF et la législation de l'Union sur la question de la définition de l'infrastructure ferroviaire (régie par la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen²); de fait, le projet d'avis renvoie largement à la directive 2012/34/UE afin d'établir l'interprétation qu'il convient de donner aux RU CUI en vue de leur application aux installations de service et, au point 3 de ses conclusions, mentionne expressément la nécessité d'interpréter le droit public appliqué sur le territoire des membres de l'OTIF; par conséquent, l'avis consultatif a vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union.
- Point 4. La numérisation dans le transport international, en particulier des documents de transport de marchandises: la commission pourrait décider de charger le secrétariat de l'OTIF d'élaborer une proposition de modification de la COTIF en vue de faciliter l'adoption de la lettre de voiture ferroviaire électronique; cette question – l'échange d'informations relatives au transport international ferroviaire de marchandises – est régie au niveau de l'UE par le règlement (UE) 2020/1056 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 concernant les informations électroniques relatives au transport de marchandises; le considérant 6 de ce règlement énonce notamment que «[...] [I]'obligation faite aux autorités compétentes d'accepter les informations mises à disposition par voie électronique par les

² JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

opérateurs économiques devrait également s'appliquer chaque fois que des dispositions d'actes juridiques de l'Union ou du droit national relevant du champ d'application du présent règlement exigent des informations qui sont également mentionnées dans des conventions internationales pertinentes, telles que les conventions régissant les contrats internationaux de transport dans les différents modes de transport, par exemple [...] la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) [...]»; par conséquent, la modification de la COTIF dont la commission pourrait décider de confier l'élaboration au secrétariat de l'OTIF sera contraignante en droit international et elle aura vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union.

- Point 6. Développement d'une stratégie à long terme pour l'OTIF: sur la base de la décision prise par l'Assemblée générale à sa 15^e session, et conformément à son programme de travail, la commission continuera de prêter assistance au secrétaire général de l'OTIF dans la préparation d'une stratégie à long terme pour l'OTIF; à sa prochaine session, elle examinera une version révisée de cette stratégie et conseillera le secrétaire général sur d'éventuelles modifications ou améliorations; l'UE est partie contractante à la COTIF et membre de l'OTIF; la stratégie à long terme de l'OTIF concerne tout le spectre de ses activités, y compris les instruments juridiques et les domaines d'action pour lesquels l'UE jouit d'une compétence exclusive (par exemple, la sécurité ferroviaire et les normes techniques, ou le transport de marchandises dangereuses); en outre, la stratégie à long terme, si elle est adoptée par l'assemblée générale lors de sa prochaine session ordinaire, aura une influence déterminante sur le contenu du programme de travail de l'OTIF et, potentiellement, sur divers aspects de la COTIF, à laquelle l'UE est partie contractante.
- Point 7. Suspension et extinction de la COTIF et/ou de la qualité de membre de l'OTIF d'un État membre particulier: la commission étudiera l'opportunité de charger le secrétariat de l'OTIF d'élaborer une proposition de modification de la COTIF; ce point concerne l'organisation et le fonctionnement de l'organisation, à laquelle l'UE est partie contractante, et peut conduire à l'élaboration d'une proposition de modification de la COTIF; c'est une question d'actualité, qui embrasse tout le spectre des activités de l'OTIF, y compris les domaines dans lesquels l'UE jouit d'une compétence exclusive; par conséquent, la modification de la COTIF dont la commission pourrait décider de confier l'élaboration au secrétariat de l'OTIF sera contraignante en droit international et elle aura vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union.
- Point 8. Utilisation de signatures électroniques dans les communications officielles entre l'OTIF et ses membres: la commission pourrait décider de donner des instructions générales au secrétariat en vue de l'élaboration d'une recommandation sur l'utilisation de signatures électroniques dans les communications officielles entre l'OTIF et ses membres; au niveau de l'UE ce domaine est régi par le règlement (UE) n° 910/2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur; par conséquent, la recommandation dont la commission pourrait décider de confier l'élaboration au secrétariat de l'OTIF aura vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union.
- Point 9. Protection juridique du nom, de l'acronyme, du logo et des travaux de l'OTIF: la commission examinera les exigences juridiques et pourrait décider des

mesures à prendre pour renforcer la protection juridique du nom, de l'acronyme, du logo et des travaux de l'OTIF; la question de la réutilisation des informations du secteur public est régie au niveau de l'Union par la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public³ et par la décision de la Commission du 12 décembre 2011 relative à la réutilisation des documents de la Commission (2011/833/UE)⁴; par conséquent, les décisions qui seront prises par la commission dans ce domaine ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union.

- Point 10. Participation des parties prenantes enregistrées à la commission ad hoc sur les affaires juridiques et la coopération internationale: la commission pourrait décider de clarifier le terme d'«expert» aux fins de la participation des parties prenantes à ses activités; l'objectif est de permettre la participation d'experts en tant que représentants de personnes morales actives dans le secteur du transport ferroviaire international, telles que les transporteurs et les gestionnaires de l'infrastructure; la décision relative à l'interprétation du terme d'«expert» dans le contexte de la «recommandation sur la participation des parties prenantes aux travaux de l'OTIF» aura des effets juridiques en ce qu'elle influencera le processus décisionnel de la COTIF, à laquelle l'UE est partie contractante.

2.5. Compétence et droits de vote de l'Union

En vertu de l'article 6 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), approuvé par décision du Conseil du 16 juin 2011:

«1. En ce qui concerne les décisions relatives aux matières relevant de la compétence exclusive de l'Union, l'Union exerce les droits de vote de ses États membres aux termes de la convention.

2. En ce qui concerne les décisions relatives aux matières pour lesquelles l'Union a une compétence partagée avec ses États membres, soit l'Union, soit ses États membres votent.

3. Sous réserve de l'article 26, paragraphe 7, de la convention, l'Union dispose d'un nombre de voix égal à celui de ses États membres qui sont également parties à la convention. Lorsque l'Union vote, ses États membres ne votent pas.»

S'agissant des décisions à prendre par la commission lors de sa 5^e session, décrites au point 2.4 ci-dessus, il a été estimé que tous les points inscrits à l'ordre du jour relèvent en tout ou en partie de la compétence exclusive de l'Union.

Les actes susmentionnés à adopter par la commission concernent des domaines spécifiques pour lesquels l'UE a exercé sa compétence et adopté des règles internes susceptibles d'être affectées (points 3, 4, 8 et 9) ou, pour ce qui a trait aux questions transversales ou administratives auxiliaires aux questions de fond régies par la COTIF, pour lesquels le centre de gravité relève principalement de la compétence exclusive de l'Union (points 6, 7 et 10).

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Point 3 de l'ordre du jour – Application des RU CUI aux installations de service

³ JO L 172 du 26.6.2019, p. 56.

⁴ JO L 330 du 14.12.2011, p. 39.

Conformément à son programme de travail, la commission devrait examiner la question de l'application aux installations de service des règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI – Appendice E de la convention; ci-après les «RU CUI»), et émettre un avis consultatif à ce sujet.

Lors de sa 4^e session, la commission a tenu une discussion générale sur l'application des RU CUI aux installations de service, sur la base d'un document initial élaboré par le secrétariat de l'OTIF (LAW-23022-JUR 4/8). À la suite de cette discussion, la commission a chargé le secrétariat d'élaborer un projet d'avis juridique.

Lors de sa 5^e session, la commission examinera le projet d'avis juridique consultatif élaboré par le secrétariat (LAW-23109-JUR 5/3). Son objectif est de clarifier le champ d'application des RU CUI, et en particulier de déterminer si le terme d'«infrastructure» doit être interprété comme englobant les installations de service fixes au sens de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen⁵, compte tenu du fait que la COTIF et, en particulier, les RU CUI ne définissent ni n'évoquent la notion d'«installations de service».

L'article 3, point a), des RU CUI définit l'infrastructure ferroviaire comme suit:

«infrastructure ferroviaire» désigne toutes les voies ferrées et installations fixes dans la mesure où elles sont nécessaires à la circulation des véhicules ferroviaires et à la sécurité du trafic.

Comme le souligne le document initial du secrétariat, l'interprétation littérale du terme indique qu'il recouvre à la fois les voies ferrées et les installations fixes. D'autre part, pour relever de la définition ci-dessus, les objets doivent être nécessaires à deux fins cumulatives: la circulation des véhicules ferroviaires et la sécurité du trafic.

Sur cette base, et à partir d'autres éléments d'analyse pertinents, le projet d'avis juridique du secrétariat de l'OTIF conclut effectivement que:

- les RU CUI s'appliquent à tout contrat d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire aux fins du transport international au sens des règles uniformes CIV (appendice A de la COTIF) et des règles uniformes CIM (appendice B de la COTIF);
- les RU CUI n'affectent pas le droit public appliqué sur le territoire des membres de l'OTIF en ce qui concerne l'infrastructure ferroviaire et l'accès à celle-ci, et sont complémentaires de ce droit;
- il est nécessaire de veiller à une interprétation harmonisée et complémentaire des RU CUI et du droit public appliqué sur le territoire des membres de l'OTIF afin d'éviter les conflits entre deux régimes juridiques et de permettre l'application des RU CUI;
- la détermination de ce qui constitue une «infrastructure ferroviaire» aux fins des RU CUI devrait se faire en deux temps. Premièrement, le droit public appliqué sur le territoire des membres de l'OTIF détermine ce qui constitue une infrastructure ferroviaire et définit les conditions d'accès à celle-ci. Deuxièmement, seule l'infrastructure ferroviaire répondant à la définition donnée par le droit public applicable sur le territoire d'un membre de l'OTIF et aux exigences de l'article 3, point a), des RU CUI peuvent faire l'objet d'un contrat d'utilisation au titre des RU CUI.

Ces conclusions sont pleinement compatibles et cohérentes avec le cadre juridique de l'UE régissant les droits d'accès au réseau ferroviaire et la fourniture de services de transport

⁵ JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

ferroviaire établi par la directive 2012/34/UE. Par conséquent, il est proposé de soutenir l'adoption de l'avis juridique consultatif dans sa version actuelle.

Point 4 de l'ordre du jour – La numérisation dans le transport international, en particulier des documents de transport de marchandises

En 2022, le secrétariat de l'OTIF a organisé une enquête sur les règles concernant les documents électroniques de transport ferroviaire. Après avoir examiné les résultats de cette enquête lors de sa 3^e session, la commission a conclu qu'il n'était pas nécessaire dans l'immédiat de modifier les règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (appendice B de la COTIF; ci-après les «RU CIM»), pour ce qui concerne les documents électroniques de transport ferroviaire, et a chargé le secrétariat de présenter, lors de sa prochaine session, une proposition de mesures de suivi possibles.

Le document initial élaboré par le secrétariat indiquait que l'existence de la lettre de voiture électronique élaborée conjointement par le Comité international des transports ferroviaires (CIT) et l'Organisation pour la coopération des chemins de fer (OSJD) n'avait pas été documentée. Cette lettre de voiture conjointe «OTIF-OSJD» existe déjà sous forme électronique et est gérée, pour la partie OTIF, par le CIT. Plusieurs documents élaborés dans ce cadre complètent effectivement les dispositions générales de la COTIF relatives à l'équivalence fonctionnelle de la lettre de voiture électronique.

Lors de sa 4^e session, la commission a été invitée à décider des éventuelles mesures de suivi. Toutefois, la commission n'a pas eu le temps d'examiner cette question et l'a renvoyée à la 5^e session. La position de l'Union proposée est donc identique à celle qui avait été élaborée pour la 4^e session de la commission et qui est exposée dans le document ST 7918/23 du Conseil, à savoir considérer que les dispositions existantes des RU CIM sont suffisantes pour le transport sans support papier et inviter le secrétariat à préparer, pour la prochaine session, un document analytique informel présentant les éventuelles modifications à apporter aux RU CIM en vue de faciliter l'adoption de la lettre de voiture électronique CIM.

Point 6 de l'ordre du jour – Développement d'une stratégie à long terme pour l'OTIF

Conformément à son programme de travail, la commission devrait «[p]rêter assistance au secrétaire général dans la préparation d'une stratégie à long terme sur la base de la décision de l'assemblée générale à sa 15^e session». Lors de sa 4^e session, la commission a indiqué au secrétaire général que la stratégie à long terme de l'OTIF «devrait intégrer les éléments pertinents de l'analyse de fond et être restructurée en un projet de document unique de stratégie faisant ressortir les liens entre l'analyse des thématiques et défis pertinents et les objectifs stratégiques».

La commission a également conseillé au secrétaire général d'articuler la stratégie à long terme de l'OTIF autour des principaux éléments suivants:

- «Vision: en tant que forum international, l'OTIF devrait contribuer fondamentalement à faire du transport ferroviaire l'épine dorsale d'un système de transport international durable et continu.
- Mission: favoriser, améliorer et faciliter le trafic international ferroviaire à tout point de vue (cf. article 2 de la COTIF).
- Objectifs stratégiques: 1. Garantir l'application effective et uniforme du droit de l'OTIF; 2. Étendre l'application du droit de l'OTIF sur l'aire géographique la plus large possible; 3. Veiller à ce que le droit de l'OTIF reste pertinent au fil du temps; 4. Renforcer le rôle de premier plan de l'OTIF dans le transport ferroviaire international et contribuer à trouver des synergies avec d'autres organisations et associations

internationales; 5. Contribuer à l'harmonisation et à l'unification des systèmes internationaux de droit ferroviaire.»

Lors de sa 5^e session, la commission devra fournir au secrétaire général des conseils et orientations supplémentaires s'appuyant sur une version révisée du projet de document de stratégie, dans le but de dégager un consensus général sur la structure et le contenu de la stratégie à long terme. Après examen du projet révisé de document de stratégie, la position de l'UE est de soutenir la version actuelle élaborée par le secrétaire général et de proposer quelques améliorations possibles, comme explicité dans l'annexe de la décision du Conseil.

Point 7 de l'ordre du jour – Suspension et extinction de la COTIF et/ou de la qualité de membre de l'OTIF d'un État membre particulier

Le 4 août 2022, la commission a décidé d'inclure le thème «suspension et extinction de la COTIF et/ou de la qualité de membre de l'OTIF d'un État membre particulier» dans son programme de travail. L'objectif et l'étendue des travaux ont été définis comme suit: «Étudier les règles de droit international et de l'OTIF ainsi que la pratique pertinente concernant la suspension et l'extinction de traités et de la qualité de membre (y compris la limitation de certains droits).»

Lors de sa 3^e session, la commission a pris note du document initial élaboré par le secrétariat, et a décidé d'ajourner les discussions sur cette question.

Lors de sa 4^e session, la commission a été invitée à reprendre les discussions et à examiner, en particulier, les questions suivantes:

- En règle générale, les sanctions pour infraction aux règles de l'OTIF ne devraient-elles être infligées que si elles sont expressément prévues par la COTIF?
- La COTIF devrait-elle prévoir des sanctions en cas de violation du droit international en général lorsqu'il n'y a pas manquement à ses propres règles? Dans l'affirmative, quelles infractions potentielles conviendrait-il d'inclure?
- La COTIF devrait-elle prévoir des sanctions pour des infractions autres que le non-paiement des contributions? Dans l'affirmative, quelles infractions potentielles conviendrait-il d'inclure?
- Quel organe de l'OTIF devrait être chargé de se prononcer sur l'éventuelle violation des règles concernées? – Quel organe de l'OTIF devrait se prononcer sur l'application des sanctions, le rétablissement des droits et la réadmission des États membres exclus, et à quelle majorité?
- Les circonstances excluant le caractère illicite d'un fait devraient-elles figurer expressément dans la COTIF?
- En cas d'exclusion, la réadmission des membres exclus devrait-elle avoir lieu selon la même procédure que celle régissant l'admission de nouveaux membres, ou la procédure devrait-elle être différente? Faudrait-il imposer des conditions particulières?

Ces questions nécessitant une analyse plus approfondie, les discussions ont été renvoyées à la 5^e session de la commission. Lors des échanges au sein du groupe «Transports terrestres» du Conseil, plusieurs États membres ont demandé à débattre de cette question après la 4^e session de la commission, afin de ménager suffisamment de temps pour des discussions et consultations constructives en vue de parvenir à une position claire pour la 5^e session de la commission. Dans ce contexte, les services de la Commission ont élaboré un document informel très complet, qui a été diffusé par le secrétariat général du Conseil le 12 juillet 2023

(référence ST 11781/23) et examiné par le groupe «Transports terrestres» du Conseil les 4 et 18 septembre 2023.

Compte tenu des résultats de cette discussion informelle, la proposition de position de l'Union s'articule autour des principes clés suivants:

- Toute sanction pour infraction aux règles de l'OTIF ne devrait être infligée que si elle est expressément prévue par la COTIF.
- Il peut être envisagé d'apporter des modifications à la COTIF afin de définir les sanctions applicables en cas d'infractions à certaines dispositions de la COTIF autres que le non-paiement des contributions financières au budget, comme dans le cas 1) de violations de règles de l'OTIF qui causent un dysfonctionnement potentiel ou réel du trafic international ferroviaire régi par la COTIF et/ou 2) de violations de règles de l'OTIF qui contrecarrent gravement le but poursuivi par l'OTIF de favoriser, de faciliter et d'améliorer le trafic international ferroviaire.
- L'option consistant à prévoir, dans la COTIF, des sanctions en cas de violation du droit international en général serait innovante et nécessite de prêter une attention particulière aux implications qu'une telle décision pourrait comporter et d'analyser celles-ci minutieusement.
- L'assemblée générale devrait être officiellement chargée de se prononcer sur la violation éventuelle des règles concernées de l'OTIF ainsi que sur l'application des sanctions, sur le rétablissement des droits et sur la réadmission des États membres exclus.
- Les circonstances excluant le caractère illicite d'un fait devraient figurer expressément dans la COTIF et être formulées en conformité avec le régime de droit international de la responsabilité des États pour faits internationalement illicites.
- En cas d'exclusion, la réadmission des membres exclus ne devrait être envisagée et acceptée qu'à certaines conditions et, en tout état de cause, seulement s'il est effectivement mis fin à la violation des règles de l'OTIF ayant donné lieu à la sanction.

En outre, compte tenu de la situation géopolitique et du rôle prépondérant joué par l'OTIF dans le secteur ferroviaire sur le plan international, l'Union et ses États membres proposeront d'envisager la possibilité d'inclure, dans la COTIF, des dispositions imposant aux membres de respecter l'intégrité physique et fonctionnelle de l'infrastructure ferroviaire des autres membres. Cette nouvelle disposition pourrait, par exemple, être insérée à l'article 5 de la COTIF (intitulé «Obligations particulières des États membres»). La violation de cette nouvelle disposition serait passible de sanctions.

Il est proposé que la commission décide de charger le secrétariat de l'OTIF d'élaborer une proposition de modification de la COTIF, compte tenu des principes directeurs susmentionnés.

Point 8 de l'ordre du jour – Utilisation de signatures électroniques dans les communications officielles entre l'OTIF et ses membres

Conformément à son programme de travail, la commission devrait «examiner les exigences juridiques pour l'utilisation et l'acceptation de documents signés électroniquement (pouvoirs, lettres, approbations, réserves, notifications dépositaires, etc.) dans les communications officielles entre l'OTIF et ses membres». À la suite de cet examen, elle devrait «émettre une recommandation concernant l'utilisation et l'acceptation de signatures électroniques dans les communications officielles entre l'OTIF et ses membres».

Lors de sa 5^e session, la commission est invitée à débattre de ce sujet en s'appuyant sur un document initial établi par le secrétariat, et à décider d'instructions générales pour l'élaboration de ladite recommandation. Il convient de signaler que cette question a été soulevée lors de la 4^e session de la commission ad hoc mais qu'elle a été reportée à la 5^e session.

La proposition de position de l'Union est, par conséquent, identique à celle élaborée pour la 4^e session de la commission et énoncée dans le document ST 7918/23 du Conseil, à savoir soutenir l'élaboration d'une recommandation, de préférence par le secrétariat de l'OTIF, en vue de son examen et de son éventuelle adoption lors de la prochaine session de la commission.

En ce qui concerne les principes généraux, il conviendrait de prendre en considération les différents niveaux d'expérience des membres de l'OTIF; aussi semble-t-il approprié que la recommandation ne porte, dans un premier temps, que sur les communications «simples», semblables à celles relevant de l'article 3, point 10), du règlement (UE) n° 910/2014⁶. Conformément à cette disposition, une signature électronique des communications «simples» désigne des données sous forme électronique, qui sont jointes ou associées logiquement à d'autres données sous forme électronique et que le signataire utilise pour signer.

Point 9 de l'ordre du jour – Protection juridique du nom, de l'acronyme, du logo et des travaux de l'OTIF

Lors de sa session précédente, la commission a mis à jour son programme de travail en y ajoutant le point suivant: «protection juridique du nom, de l'acronyme, du logo et des travaux de l'OTIF». Lors de la 5^e session, la commission examinera un document initial élaboré par le secrétariat de l'OTIF, comprenant des informations générales et une analyse des actions envisageables pour renforcer la protection juridique du nom, de l'acronyme, du logo et des travaux de l'OTIF, et elle pourra décider de mettre au point, pour l'Organisation, une politique de gestion des documents sous l'angle de la propriété intellectuelle.

La question de la réutilisation des informations du secteur public est réglementée au niveau de l'UE par la directive (UE) 2019/1024 concernant les données ouvertes et par la décision 2011/833/UE de la Commission relative à la réutilisation des documents de la Commission. La directive fixe un ensemble de règles minimales concernant la réutilisation et les modalités pratiques destinées à faciliter la réutilisation de documents détenus par des organismes du secteur public des États membres et par certaines entreprises publiques. La politique de réutilisation de la Commission se traduit, entre autres, par la mise en œuvre de politiques de libre accès, notamment sous les licences Creative Commons (mais pas seulement) et uniquement en tant que de besoin. Il existe plusieurs exceptions qui excluent entièrement les modèles d'octroi de licences en libre accès. En ce qui concerne les documents protégés par le droit d'auteur, la Commission est tenue de les mettre à disposition en vue de leur réutilisation. L'OTIF est propriétaire de ses documents et peut faire valoir des droits de propriété tels que le droit d'auteur et tout autre droit de propriété intellectuelle pertinent sur ces documents. Il est, dès lors, suggéré de soutenir la mise au point, pour l'OTIF, d'une politique interne de gestion des documents sous l'angle de la propriété intellectuelle. Par principe, une politique de ce type ne devrait pas aller au-delà des règles que la Commission est tenue d'appliquer à ses propres documents ou des règles énoncées dans la directive (UE) 2019/1024.

⁶ Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE (JO L 257 du 28.8.2014, p. 73).

En ce qui concerne la protection du nom, de l'acronyme et du logo de l'OTIF au titre de l'article 6 *ter* de la convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, l'UE est compétente en vertu de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (accord sur les ADPIC). Elle a également légiféré dans ce domaine en adoptant, par exemple, le règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur la marque de l'Union européenne⁷.

Point 10 de l'ordre du jour — Implication des parties prenantes enregistrées au sein de la commission ad hoc des affaires juridiques et de la coopération internationale

Lors de sa 2^e session, la commission a adopté une «Recommandation sur l'implication des parties prenantes dans les travaux de l'OTIF» (annexe OTIF-22002-JUR 2). Elle a également décidé que le statut de «partie prenante enregistrée» devrait être accordé par voie de procédure écrite tacite et par consensus.

Bien que cette recommandation ait été mise en œuvre avec succès, des clarifications sont nécessaires concernant les catégories d'experts, étant donné le retrait d'un expert et les demandes d'entreprises ferroviaires intéressées quant à la possibilité de nommer un expert pour représenter leurs intérêts.

Il est attendu que la commission ad hoc, lors de sa 5^e session, envisage de prendre une décision visant à préciser que le terme «expert» désigne les experts en leur qualité de professionnel indépendant et les experts en tant que représentants de personnes morales actives dans le secteur ferroviaire international, telles que les transporteurs et les gestionnaires d'infrastructure. Il est proposé de soutenir cette proposition aux fins de l'implication des parties prenantes dans les activités de la commission.

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»*⁸.

4.1.2. Application en l'espèce

La commission ad hoc sur les affaires juridiques et la coopération internationale de l'OTIF est une instance créée par un accord, à savoir la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), en vertu de son article 13, paragraphe 2.

Les actes que la commission est appelée à adopter constituent des actes ayant des effets juridiques. Les actes envisagés conduiront à l'adoption d'actes contraignants en vertu des

⁷ JO L 154 du 16.6.2017, p. 1.

⁸ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

règles de droit international régissant l'instance en question et ayant vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation de l'UE, à savoir: la directive 2012/34/UE, le règlement (UE) 2020/1056 et le règlement (UE) n° 910/2014.

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 à propos duquel 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 composantes est la 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.

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 du TFUE, en liaison avec son article 218, paragraphe 9.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 5^e session de la commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale de l'OTIF

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 91, en liaison avec son 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 que modifiée par le protocole de Vilnius du 3 juin 1999 (ci-après dénommée «COTIF»), conformément à la décision n° 2013/103/UE⁹ du Conseil et à l'accord entre l'Union européenne et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) concernant l'adhésion de l'Union européenne à la convention COTIF (ci-après dénommé l'«accord»).
- (2) Conformément à l'article 2 de son règlement intérieur, la commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale (ci-après la «commission») a pour mandat: a) de préparer des projets de modifications ou ajouts à la convention; b) de fournir des conseils juridiques de sa propre initiative ou à la demande des organes visés à l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la convention ou à la demande des organes établis par eux; c) de promouvoir et de faciliter le fonctionnement et la mise en œuvre de la convention; d) de procéder à la veille et à l'évaluation des instruments juridiques; e) de prendre les décisions concernant la coopération avec d'autres organisations et associations internationales, y compris sur l'établissement et la dissolution de groupes de contact consultatifs avec d'autres organisations et associations internationales ainsi que sur le suivi du fonctionnement des groupes de contact.
- (3) L'Union participe à la commission conformément aux dispositions de la COTIF, du règlement intérieur de la commission et de l'accord d'adhésion de l'Union à la COTIF.
- (4) Lors de sa 5^e session, qui doit se tenir du 7 au 9 novembre 2023, il est prévu que la commission prenne des décisions concernant un avis juridique consultatif sur l'application de l'appendice E de la COTIF aux installations de service; les possibilités de modifier l'appendice B de la COTIF pour faciliter l'adoption de la lettre de voiture

⁹ 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).

électronique; certains aspects de la préparation d'une stratégie à long terme pour l'OTIF; les possibilités de modifier la COTIF en ce qui concerne la suspension et l'extinction de la COTIF et/ou de la qualité de membre de l'OTIF d'un État membre particulier; la préparation d'une recommandation concernant l'utilisation de signatures électroniques dans les communications officielles entre l'OTIF et ses membres; l'élaboration d'une politique en matière de droit d'auteur et la préparation d'orientations concernant la protection juridique du nom, de l'acronyme et du logo de l'OTIF; ainsi que la clarification du terme «expert» aux fins de l'implication des parties prenantes dans les activités de la commission.

- (5) Il convient de définir la position à prendre au nom de l'Union lors de la 5^e session de la commission, étant donné que l'Union est membre de l'OTIF et que les décisions qui seront prises par la commission peuvent conduire à l'adoption d'actes qui sont contraignants en droit international et ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE, à savoir: la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen¹⁰, le règlement (UE) 2020/1056 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 concernant les informations électroniques relatives au transport de marchandises¹¹ et le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE¹².
- (6) Il est attendu que la commission prenne une décision en vue d'un avis juridique consultatif sur l'application des règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI - Appendice E à la convention) aux installations de service ferroviaires. Il est nécessaire d'assurer une interprétation harmonisée et complémentaire entre ces règles et la législation applicable des membres de l'OTIF en ce qui concerne ces installations de service ferroviaires; il s'agit en particulier, pour l'Union, de la directive 2012/34/UE.
- (7) Les dispositions existantes de la COTIF autorisent l'utilisation de la lettre de voiture électronique sur la base du principe de l'équivalence du point de vue fonctionnel avec la version papier. Compte tenu de la numérisation croissante des transports, il est nécessaire de réexaminer la pertinence du cadre juridique de l'OTIF et d'envisager des possibilités de modifier la COTIF en vue de faciliter l'adoption de la lettre de voiture ferroviaire électronique, compte tenu des règles adoptées au niveau de l'UE dans le règlement (UE) 2020/1056.
- (8) En ce qui concerne le développement stratégique de l'OTIF, il importe de fournir davantage de conseils et d'orientations au secrétaire général pour la préparation d'une stratégie à long terme pour l'OTIF, qui devrait être présentée à l'assemblée générale de l'Organisation pour examen et adoption lors de sa prochaine session ordinaire.
- (9) Compte tenu des récentes tensions géopolitiques dans la région paneuropéenne, la commission devrait reprendre ses discussions sur la suspension et l'extinction de la COTIF et/ou de la qualité de membre de l'OTIF d'un État membre en particulier. Il est nécessaire de s'assurer que les règles de la COTIF relatives à la suspension et à l'extinction des traités et de la qualité de membre, y compris la limitation de certains droits, soient dûment réexaminées, et de décider s'il y a lieu de modifier la COTIF afin

¹⁰ JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

¹¹ JO L 249 du 31.7.2020, p. 33.

¹² JO L 257 du 28.8.2014, p. 73.

de mieux protéger l'intégrité de l'organisation et du réseau des membres de l'OTIF et de mieux soutenir la réalisation de la finalité de l'OTIF consistant à favoriser, améliorer et faciliter, à tout point de vue, le trafic international ferroviaire.

- (10) Le développement des communications électroniques nécessite certaines mises à jour et modernisations administratives afin que les signatures électroniques puissent être utilisées de manière sûre et fiable dans les communications officielles entre l'OTIF et ses membres. Il importe de soutenir l'élaboration d'une recommandation à cet égard, qui tienne compte des différents niveaux d'expérience des membres de l'OTIF et qui soit conforme aux règles établies en la matière à l'échelle de l'UE, notamment le règlement (UE) n° 910/2014.
- (11) En ce qui concerne la protection juridique du nom, de l'acronyme, du logo et de la propriété intellectuelle de l'OTIF, la commission pourrait décider de mettre au point, pour l'Organisation, une politique de gestion des documents sous l'angle de la propriété intellectuelle. Une telle politique devrait être conçue de manière à faciliter la réutilisation des informations et documents détenus par l'OTIF, conformément aux règles énoncées dans la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public¹³ et dans la décision de la Commission du 12 décembre 2011 relative à la réutilisation des documents de la Commission (2011/833/UE)¹⁴.
- (12) La commission pourrait décider de clarifier le terme «expert» dans le contexte de la «Recommandation sur l'implication des parties prenantes dans les travaux de l'OTIF». Il est nécessaire de veiller à une interprétation harmonisée de ce concept, compte tenu de l'importance d'une participation appropriée des parties prenantes aux activités de la commission.
- (13) Les décisions proposées pour la 5^e session de la commission sont conformes au droit et aux objectifs stratégiques de l'Union, et devraient donc recueillir l'appui de celle-ci,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la 5^e session de la commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale 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 la session de la commission sans autre décision du Conseil.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
La présidente*

¹³ JO L 172 du 26.6.2019, p. 56.

¹⁴ JO L 330 du 14.12.2011, p. 39.