

COM(2022) 167 final

ASSEMBLÉE NATIONALE
QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT
SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 12 avril 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 12 avril 2022

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

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

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord sur le transport de marchandises par route entre l'Union européenne et l'Ukraine



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 6 avril 2022
(OR. en)**

8036/22

**TRANS 220
RELEX 457**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	6 avril 2022
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2022) 167 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord sur le transport de marchandises par route entre l'Union européenne et l'Ukraine

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 167 final.

p.j.: COM(2022) 167 final



Bruxelles, le 6.4.2022
COM(2022) 167 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

**autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord sur le transport de
marchandises par route entre l'Union européenne et l'Ukraine**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Contexte de la recommandation

La Commission recommande au Conseil d'autoriser l'ouverture de négociations en vue d'un accord limité dans le temps sur le transport de marchandises par route entre l'Union et l'Ukraine (ci-après dénommé l'«accord») afin qu'il soit fait face aux répercussions de l'agression militaire injustifiée et non provoquée de la Russie contre l'Ukraine, et de désigner la Commission comme négociateur de l'Union. Des directives de négociation sont également jointes à la recommandation.

2. Contexte

Le transport de marchandises par route entre l'Union et l'Ukraine est actuellement régi dans une large mesure par un certain nombre d'accords bilatéraux de transport entre les États membres de l'UE et l'Ukraine. Ces accords imposent un régime de quotas aux transporteurs des deux parties en ce qui concerne le transit et les échanges bilatéraux. D'après une étude réalisée en 2014¹, les 25 États membres avec lesquels l'Ukraine avait des accords bilatéraux de transport par route à cette date ont, par voie bilatérale, accordé à ce pays 560 680 contingents au total. En 2019, ce nombre était légèrement inférieur (552 875 contingents, dont 1 750 contingents multiples). Certaines valeurs d'émission fixées par les normes EURO sont régulièrement nécessaires pour les contingents.

Outre les autorisations fondées sur les accords bilatéraux susmentionnés, le Forum international des transports (FIT) applique un système multilatéral de contingents, qui prévoit des autorisations multilatérales pour le transport international de marchandises par route par des entreprises de transport établies dans un pays membre de la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT). Ces autorisations s'appliquent au transport de marchandises entre pays membres de la CEMT ou au transit de marchandises par le territoire d'un ou de plusieurs d'entre eux. Toutefois, le nombre de contingents relevant du système de la CEMT est assez faible par rapport aux contingents alloués en vertu des accords bilatéraux (bien que la comparaison ne soit pas rigoureuse, étant donné que les contingents relevant de la CEMT concernent des autorisations annuelles, alors que les accords bilatéraux en question concernent des autorisations pour des voyages uniques). En 2022, 4 000 autorisations annuelles ont été attribuées à des opérateurs ukrainiens.

En 2006, l'Ukraine a adhéré à l'accord relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR)², auquel tous les États membres de l'UE sont également parties contractantes. En conséquence, les opérateurs ukrainiens transportant des marchandises sur le territoire de l'Union doivent respecter les mêmes règles relatives aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos que celles qui s'appliquent dans l'Union conformément au règlement (CE) n° 561/2006³.

¹ Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Ukraine (Étude relative à l'incidence économique d'un accord entre l'UE et l'Ukraine) élaborée par ICF, TRT et DIW Econ, Rapport final, 14 octobre 2014.

² Signé à Genève le 1^{er} juillet 1970.

³ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par

Compte tenu de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, la situation en matière de transport est devenue très difficile pour ce pays. D'importants itinéraires de transport pour l'acheminement de marchandises via la Mer noire sont bloqués ou ont été détruits par les forces militaires russes, tandis que l'espace aérien de l'Ukraine est fermé au transport civil. Quant au réseau ferroviaire, actuellement utilisé en priorité pour le transport de passagers et de réfugiés, il demeure particulièrement vulnérable aux bombardements russes.

Dès lors, afin d'aider l'économie ukrainienne soumise à de fortes contraintes, il convient de conclure d'urgence un accord entre l'Union et l'Ukraine qui s'appliquera aussi longtemps que les conséquences de la guerre sur les infrastructures et opérations de transport demeureront graves, et grâce auquel de meilleures solutions de transport par route pourront être substituées, dans toute la mesure du possible, au réseau ferroviaire en situation de tension et de vulnérabilité, à l'espace aérien civil bloqué et aux ports de la mer Noire bloqués, en vue du transport de marchandises entre l'UE et l'Ukraine. Cette question revêt une grande importance pour le commerce de céréales, de combustibles, de denrées alimentaires et d'autres biens, question qu'il faut s'employer à résoudre d'urgence afin de réduire l'insécurité alimentaire en Ukraine et d'éviter l'amplification de l'exode des réfugiés. Dans l'accord figureront également des clauses relatives à la reconnaissance des permis de conduire et des certificats d'aptitude professionnelle des conducteurs ukrainiens transportant des marchandises à destination de l'UE. Cet accord s'appliquera au territoire de l'Ukraine contrôlé par le gouvernement légitime ukrainien et reconnu comme tel par l'Union européenne.

La conclusion d'un tel accord est dans l'intérêt de l'Union, non seulement parce que cette dernière a un intérêt à ce que l'État ukrainien et l'économie du pays se stabilisent, mais aussi parce que l'Ukraine constitue un fournisseur important de produits tels que les céréales et d'autres denrées alimentaires et parce que les transporteurs de l'UE obtiendront des droits de transport réciproques sur le territoire de l'Ukraine.

3. Cohérence avec les autres politiques de l'Union

Cet accord est cohérent avec la politique actuelle de l'UE en matière de relations extérieures avec l'Ukraine. Le gouvernement ukrainien a sollicité d'urgence un tel accord.

La conclusion d'un accord sur le transport de marchandises par route avec l'Ukraine serait également conforme à l'accord d'association signé le 27 juin 2014 entre l'Union et l'Ukraine, étant donné que ce dernier prévoit à son article 136 la conclusion d'éventuels accords spécifiques futurs relatifs au transport par route en vue du développement coordonné et de la libéralisation progressive des transports entre les parties.

4. Base juridique, subsidiarité et proportionnalité

• **Base juridique**

La base juridique procédurale d'une décision autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union et un pays tiers et adressant des directives au négociateur est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil.

- **Compétence de l'Union**

L'article 216, paragraphe 1, du TFUE dispose ce qui suit:

«L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.»

Cet accord, qui relève de la politique des transports de l'Union, est nécessaire pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, à savoir «contribuer au commerce libre et équitable»; sa conclusion est, en outre, prévue par l'article 136 de l'accord d'association avec l'Ukraine.

La conclusion d'accords internationaux sur le transport de marchandises par route est aussi expressément prévue dans un acte législatif de l'Union.

En particulier, l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route dispose ce qui suit, à ses paragraphes 2 et 3:

«2. Dans le cas d'un transport au départ d'un État membre et à destination d'un pays tiers et vice versa, le présent règlement est applicable à la partie du trajet effectuée sur le territoire de tout État membre traversé en transit. Il ne s'applique pas à la partie du trajet effectuée sur le territoire de l'État membre de chargement ou de déchargement tant que l'accord nécessaire entre la Communauté et le pays tiers concerné n'a pas été conclu.

3. Dans l'attente de la conclusion des accords visés au paragraphe 2, le présent règlement n'a pas d'incidence sur:

a) les dispositions relatives aux transports au départ d'un État membre et à destination d'un pays tiers et vice versa qui figurent dans des accords bilatéraux conclus par les États membres avec ces pays tiers;

b) les dispositions relatives aux transports au départ d'un État membre et à destination d'un pays tiers et vice versa qui figurent dans des accords bilatéraux conclus entre États membres et qui permettent, dans le cadre soit d'autorisations bilatérales, soit d'accords de libéralisation, à des transporteurs qui ne sont pas établis dans un État membre, d'effectuer des chargements et des déchargements dans cet État membre.»

De plus, sa conclusion est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée, ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans sa jurisprudence. En particulier, au point 201 de son avis 2/15 du 16 mai 2017⁴, la Cour a déclaré ce qui suit:

«201. Ainsi que la Cour l'a déjà constaté, lorsqu'un accord entre l'Union et un État tiers prévoit l'application, aux rapports internationaux visés par cet accord, de règles qui se chevaucheront dans une grande mesure avec les règles communes de l'Union applicables aux situations intracommunautaires, cet accord doit être considéré

⁴ ECLI:EU:C:2017:376.

comme étant susceptible d'affecter ou d'altérer la portée de ces règles communes. En effet, nonobstant l'absence de contradiction avec lesdites règles communes, le sens, la portée et l'efficacité de celles-ci sont susceptibles d'être influencés [voir, notamment, avis 1/03 (Nouvelle convention de Lugano), du 7 février 2006, EU:C:2006:81, points 143 et 151 à 153; avis 1/13 (Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), du 14 octobre 2014, EU:C:2014:2303, points 84 à 90, ainsi qu'arrêt du 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, points 48 et 49].»

L'accès au marché envisagé dans la présente recommandation implique certainement un chevauchement avec les dispositions précitées relatives à l'accès au marché adoptées par l'Union en ce qui concerne le transport international de marchandises par route.

Compte tenu de ce qui précède, l'Union dispose d'une compétence externe exclusive en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE pour conclure l'accord envisagé.

- **Obligation de consultation de la Commission**

Il est nécessaire de tenir compte des éclaircissements apportés par l'arrêt de la Cour du 16 juillet 2015 dans l'affaire C-425/13⁵, qui précise le rôle des différentes institutions aux fins de l'application de l'article 218, paragraphes 2 et 4, du TFUE conformément aux principes d'équilibre institutionnel et de coopération loyale énoncés à l'article 13, paragraphe 2, du TUE.

Il est approprié que la Commission fournisse au Conseil et au comité spécial qu'il aura désigné toutes les informations nécessaires au suivi, par ces derniers, du déroulement des négociations, telles que, notamment, les orientations annoncées et les positions défendues par les autres parties tout au long des négociations. La Commission rendra compte par écrit au Conseil et au comité spécial qu'il aura désigné des résultats des négociations, de manière à permettre au Conseil d'exercer ses prérogatives institutionnelles.

Afin de s'acquitter de l'obligation de respecter l'équilibre institutionnel prévue à l'article 13, paragraphe 2, du TUE et de l'obligation établie à l'article 218, paragraphe 10, du TFUE, la Commission informera le Parlement européen dans la même mesure.

- **Proportionnalité**

La recommandation est conforme au principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-dessous.

L'accord envisagé est l'instrument le plus efficace pour renforcer les relations entre l'UE et l'Ukraine dans le domaine du transport par route, puisqu'il supprime la nécessité de prévoir des contingents dans des accords bilatéraux entre les États membres de l'UE et l'Ukraine.

Par rapport à la situation actuelle, l'accord proposé n'imposera de charges administratives ou financières supplémentaires ni aux autorités des États membres ni aux entreprises. Au contraire, il devrait réduire les charges administratives tant pour les entreprises que pour les États membres. Il supprimera, en outre, la nécessité pour les transporteurs de l'UE d'être titulaires de permis de transport pour les catégories indiquées de droits de transport (droits de transit et droits bilatéraux), ce qui réduira les charges pesant sur le secteur des transports de l'UE.

5. Incidence budgétaire

⁵ ECLI:EU:C:2015:483.

La recommandation n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

6. Autres éléments

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la recommandation**

La décision du Conseil autorisera l'ouverture de négociations en vue d'un accord sur le transport de marchandises par route entre l'Union et l'Ukraine afin qu'il soit fait face aux répercussions de l'agression de la Russie contre l'Ukraine et elle désignera la Commission comme négociateur de l'Union. Les directives de négociation jointes à la décision donnent une description générale de la portée de l'accord envisagé.

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord sur le transport de marchandises par route entre l'Union européenne et l'Ukraine

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Il convient d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route. Il convient que l'accord s'applique aussi longtemps que les conséquences de l'agression injustifiée et non provoquée de la Russie contre l'Ukraine sur les infrastructures et opérations de transport demeureront graves.
- (2) La Commission devrait être désignée comme négociateur.
- (3) Les négociations devraient être conduites par la Commission en concertation avec le [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil],

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, un accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route.

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec le [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil].

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*