

Bruxelles, le 6 février 2024
(OR. en)

6230/24

Dossier interinstitutionnel:
2024/0033(NLE)

TRANS 46

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	6 février 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 58 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la 12 ^e session de la Commission préparatoire pour l'établissement du Registre international pour le matériel roulant ferroviaire et de la 1 ^{re} session de l'Autorité de surveillance instituée en vertu de l'article XII du protocole de Luxembourg portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 58 final.

p.j.: COM(2024) 58 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.2.2024
COM(2024) 58 final

2024/0033 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la 12^e session de la Commission préparatoire pour l'établissement du Registre international pour le matériel roulant ferroviaire et de la 1^{re} session de l'Autorité de surveillance instituée en vertu de l'article XII du protocole de Luxembourg portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition porte sur la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la première session de l'Autorité de surveillance établie au titre de l'article 17 de la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles (ci-après la «convention du Cap») et de l'article XII du protocole portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention du Cap, adopté à Luxembourg le 23 février 2007 (ci-après le «protocole de Luxembourg»), en ce qui concerne l'adoption envisagée:

- des statuts et des règles de procédure de l'Autorité de surveillance;
- de l'accord entre l'Autorité de surveillance du protocole de Luxembourg et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) concernant les fonctions du Secrétariat;
- du règlement et des règles de procédure relatifs au Registre international pour le matériel roulant ferroviaire [article 17, paragraphe 2, points d) et e), de la convention du Cap];
- des Règles types relatives à l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire élaborées dans le cadre du Comité des transports intérieurs de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU).

La 1^{re} session de l'Autorité de surveillance du protocole de Luxembourg devrait avoir lieu le 8 mars 2024 à Berne, en Suisse.

La présente proposition porte également sur la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la 12^e et dernière session de la Commission préparatoire pour l'établissement du Registre international pour le matériel roulant ferroviaire (Autorité de surveillance provisoire), qui aura lieu le 7 mars 2024, juste avant la 1^{re} session de l'Autorité de surveillance.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Le protocole de Luxembourg à la convention du Cap

Contexte

Le protocole portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles (ci-après le «protocole de Luxembourg») a été adopté lors d'une Conférence diplomatique, tenue à Luxembourg le 23 février 2007, sous les auspices de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) et de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF).

Le protocole de Luxembourg établit un cadre juridique mondial pour la reconnaissance, les rangs et l'exercice des droits des créanciers et des bailleurs, qui seront inscrits dans un registre international, conformément à l'article 16 de la convention du Cap.

Il est important de noter que l'article XIV du protocole de Luxembourg prévoit l'établissement d'un système pour l'attribution par le Conservateur d'identifiants qui permettent l'individualisation des éléments de matériel roulant ferroviaire.

Le protocole crée également un système commun pour reprendre possession du bien en cas de manquement ou d'insolvabilité du débiteur, sous réserve de garanties d'intérêt public. Ce système peut s'avérer utile pour les équipements mobiles qui franchissent des frontières,

puisque'il permet d'éviter les incertitudes juridiques qui existent actuellement lorsqu'une loi en vertu de laquelle le bien a été financé est contestée devant une autre juridiction, celle dans laquelle le bien est situé. En réduisant les risques pour les parties finançant l'équipement ferroviaire, le protocole de Luxembourg devrait attirer davantage de prêteurs privés, ce qui se traduirait par un abaissement du coût des financements et permettrait aux opérateurs d'avoir plus de choix en termes de coûts et de types de financement.

Il devrait également encourager l'investissement en capital, ce qui, à son tour, favorise la production de matériel roulant et facilite le bail de matériel roulant neuf et moderne. Dans ses conclusions du 3 juin 2021¹, le Conseil de l'Union européenne a reconnu qu'«il est nécessaire que le secteur réalise d'importants investissements dans le matériel roulant destiné au transport international à longue distance» et que «des investissements de la part du secteur privé s'imposent d'urgence», tout en rappelant aux «États membres l'existence d'accords et de traités internationaux qui facilitent les investissements privés, tels que le protocole ferroviaire de Luxembourg à la convention du Cap [relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles]».

Adhésion de l'Union européenne

L'Union européenne, dans le respect des compétences qui lui sont conférées, a approuvé le protocole de Luxembourg par la décision 2014/888/UE du Conseil du 4 décembre 2014 concernant l'approbation, au nom de l'Union européenne, du protocole portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, adopté à Luxembourg le 23 février 2007², ainsi que le statut des organisations régionales d'intégration économique (en vertu de l'article XXII du protocole de Luxembourg).

L'annexe de ladite décision du Conseil contient une déclaration concernant la compétence de l'Union européenne sur les matières régies par le protocole de Luxembourg, pour lesquelles les États membres ont délégué leur compétence à l'Union.

Il s'agit notamment de domaines relatifs à la compétence judiciaire, à la reconnaissance et à l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, aux procédures d'insolvabilité et à la loi applicable aux obligations contractuelles, ainsi que de certains domaines de l'acquis en matière de transport ferroviaire, en particulier l'interopérabilité du système ferroviaire, le fonctionnement de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer, le système d'immatriculation du matériel roulant ferroviaire et l'enregistrement des véhicules dans l'UE, qui relèvent des actes législatifs suivants de l'Union:

- la directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté³, abrogée et refondue par la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne⁴;
- le règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (règlement instituant une Agence)⁵,

¹ Conseil «Transports, télécommunications et énergie» (Transports), 3 juin 2021: «Placer le rail au premier plan d'une mobilité durable et intelligente» (ST 8790/21).

² JO L 353 du 10.12.2014, p. 9.

³ JO L 191 du 18.7.2008, p. 1.

⁴ JO L 138 du 26.5.2016, p. 44.

⁵ JO L 164 du 30.4.2004, p. 1.

abrogé par le règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer⁶;

- la décision 2006/920/CE de la Commission du 11 août 2006 relative à la spécification technique d'interopérabilité concernant le sous-système Exploitation et gestion du trafic du système ferroviaire transeuropéen conventionnel⁷, abrogée par la décision 2012/757/UE de la Commission du 14 novembre 2012 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système Exploitation et gestion du trafic du système ferroviaire de l'Union européenne et modifiant la décision 2007/756/CE⁸, modifiée par le règlement d'exécution (UE) 2023/1693 de la Commission du 10 août 2023 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système «Exploitation et gestion du trafic» du système ferroviaire au sein de l'Union européenne⁹;
- la décision 2007/756/CE de la Commission du 9 novembre 2007 adoptant une spécification commune du registre national des véhicules prévu aux articles 14, paragraphes 4 et 5, des directives 96/48/CE et 2001/16/CE¹⁰, abrogée par la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission du 25 octobre 2018 établissant les spécifications relatives aux registres des véhicules visés à l'article 47 de la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil et modifiant et abrogeant la décision 2007/756/CE de la Commission¹¹.

État d'avancement de la ratification dans l'UE et conditions d'entrée en vigueur

À ce jour, outre l'Union européenne, le Luxembourg, la Suède et l'Espagne sont les seuls États membres de l'UE à être actuellement parties à cet accord¹².

À la suite de la ratification par l'Espagne en janvier 2023, la première condition préalable à l'entrée en vigueur du protocole de Luxembourg, prévue à son article XXIII, paragraphe 1, a été remplie. La deuxième condition préalable est le dépôt par le Secrétariat de l'Autorité de surveillance auprès du Dépositaire, d'un certificat confirmant que le Registre international est pleinement opérationnel, ce qui devrait être fait lors de la 12^e session de la Commission préparatoire, qui aura lieu le 7 mars 2024. La première session de l'Autorité de surveillance du protocole de Luxembourg devrait avoir lieu le 8 mars 2024.

2.2. L'Autorité de surveillance

Tâches et fonctions

L'Autorité de surveillance est établie en vertu de l'article 17 de la convention du Cap et de l'article XII du protocole de Luxembourg. Ses tâches et fonctions, telles qu'elles découlent des dispositions du protocole de Luxembourg et de l'article 17, paragraphe 2, de la convention du Cap, sont énumérées à l'article 5 du projet de statuts et devraient se subdiviser essentiellement en deux groupes:

Tâches administratives: nommer le Conservateur, négocier et modifier occasionnellement les accords avec le Conservateur et assurer la continuité du fonctionnement du Registre international en cas de changement de Conservateur; signer avec le Secrétariat tout accord précisant les conditions détaillées pour l'exercice des tâches du Secrétariat, et négocier et

⁶ JO L 138 du 26.5.2016, p. 1.

⁷ JO L 359 du 18.12.2006, p. 1.

⁸ JO L 345 du 15.12.2012, p. 1.

⁹ JO L 222 du 8.9.2023, p. 1.

¹⁰ JO L 305 du 23.11.2007, p. 30.

¹¹ JO L 268 du 26.10.2018, p. 53.

¹² État d'avancement des ratifications en date du 5 décembre 2023.

modifier occasionnellement cet accord; faire rapport périodiquement aux États contractants sur l'exécution de ses obligations en vertu de la convention du Cap et du protocole de Luxembourg; et faire rapport périodiquement à UNIDROIT et l'assister dans la préparation de rapports concernant la manière dont fonctionne dans la pratique le régime international établi dans la convention du Cap.

Tâches opérationnelles: établir, réviser et, occasionnellement, modifier le règlement du Registre international; surveiller les activités du Conservateur et le fonctionnement du Registre international; à la demande du Conservateur, lui donner des directives; faire le nécessaire pour assurer l'existence d'un système électronique déclaratif d'inscription efficace, pour la réalisation des objectifs de la convention du Cap et du protocole de Luxembourg.

Secrétariat

Lors de ses 7^e et 12^e Assemblées générales, qui se sont tenues à Berne les 23 et 24 novembre 2005 et les 29 et 30 septembre 2015 respectivement, l'OTIF a décidé de reprendre les tâches du Secrétariat de l'Autorité de surveillance, conformément à l'article XII, paragraphe 6, du protocole de Luxembourg.

Composition

La composition de l'Autorité de surveillance est déterminée conformément à l'article XII, paragraphe 1, du protocole de Luxembourg. L'alinéa a) prévoit que chaque État partie est membre, avec la possibilité pour chacun de nommer un représentant. Les alinéas b) et c) prévoient que trois autres États, au maximum, sont désignés par UNIDROIT et par l'OTIF respectivement, et que leur nomination prend fin au plus tard deux ans après la date de l'entrée en vigueur du protocole de Luxembourg.

À ce jour, outre les quatre États ratifiant (Gabon, Luxembourg, Espagne et Suède), l'OTIF a désigné l'Algérie, la Turquie et le Royaume-Uni, et UNIDROIT a désigné la France et l'Afrique du Sud comme membres de l'Autorité de surveillance. La désignation d'un troisième État par UNIDROIT doit encore être confirmée.

2.3. La Commission préparatoire

Dans la résolution n° 1 de l'acte final de la Conférence diplomatique pour l'adoption du protocole de Luxembourg (février 2007) concernant l'établissement de l'Autorité de surveillance et du Registre international pour le matériel roulant ferroviaire, il a été décidé d'établir, en attendant l'entrée en vigueur du protocole de Luxembourg, une Commission préparatoire investie de tous les pouvoirs nécessaires pour faire fonction d'Autorité provisoire de surveillance pour l'établissement du Registre international, en consultation avec UNIDROIT et l'OTIF. L'objectif principal de la Commission préparatoire est de préparer le règlement et les règles de procédure relatifs au Registre international et de préparer l'établissement de l'Autorité de surveillance. La Commission préparatoire s'est réunie onze fois depuis qu'elle a été établie. Il est attendu que la Commission préparatoire, lors de sa 12^e session prévue le 7 mars 2024, examine et approuve le projet final des actes devant être adoptés par la 1^{re} session de l'Autorité de surveillance prévue le 8 mars 2024. Par conséquent, la présente proposition de décision du Conseil vise à établir la position à prendre, au nom de l'UE, lors de ces deux réunions en ce qui concerne l'adoption des actes envisagés par l'Autorité de surveillance.

2.4. Les actes envisagés par l'Autorité de surveillance

Le 8 mars 2024, entre autres points inscrits à l'ordre du jour de sa première session, l'Autorité de surveillance devrait adopter ses statuts et règles de procédure ainsi que l'accord entre l'Autorité de surveillance et l'OTIF concernant les fonctions du Secrétariat. Ces

instruments, qui seront contraignants en vertu du droit international, concernent tout le champ des activités de l'Autorité de surveillance, y compris les domaines pour lesquels l'Union européenne est seule compétente, et affecteront directement la participation de l'Union à cette instance¹³. Par conséquent, leur approbation aura vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union.

En outre, l'Autorité de surveillance devrait également adopter d'autres actes relatifs à l'établissement et au fonctionnement du Registre international qui ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE, à savoir:

Le règlement et les règles de procédure relatifs au Registre international pour le matériel roulant ferroviaire

Les actes envisagés ont pour objet d'organiser et de réglementer le fonctionnement du Registre international. Ils indiquent la manière dont est établi le Registre international en tant qu'outil de gestion des inscriptions du matériel roulant ferroviaire en vertu de la convention du Cap et du protocole de Luxembourg, et contiennent des dispositions appropriées pour réglementer le fonctionnement de ce Registre, principalement en ce qui concerne la demande et l'attribution de l'identifiant du Système d'identification unique des véhicules ferroviaires (URVIS), le contrôle des accès, les exigences en matière d'information, les recherches et d'autres exigences liées au Conservateur, telles que les plaintes ou la responsabilité et l'assurance. Ces règlement et règles de procédure sont élaborés par l'Autorité de surveillance conformément à l'article 17, paragraphe 2, points d) et e), de la convention du Cap et conformément aux articles XIV, XV, XVI et XVII du protocole de Luxembourg. La question de l'inscription du matériel roulant ferroviaire et de l'échange de données entre les États membres de l'UE et le Registre international est réglementée au niveau de l'Union par les actes suivants: 1) la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission établissant les spécifications relatives aux registres des véhicules visés à l'article 47 de la directive (UE) 2016/797 (relative à l'interopérabilité du système ferroviaire) et modifiant et abrogeant la décision n° 2007/756/CE de la Commission¹⁴, et 2) la décision 2012/757/UE de la Commission concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système Exploitation et gestion du trafic du système ferroviaire de l'Union européenne et modifiant la décision 2007/756/CE¹⁵. La décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission établit des spécifications communes pour les registres nationaux des véhicules des États membres, ainsi que des spécifications relatives au registre européen des véhicules (REV) géré au niveau central par l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (AFE). Elle prévoit également la création d'un numéro d'immatriculation européen de véhicule (NEV), qui est obligatoire. Le format du NEV est défini à l'appendice 6 de l'annexe II de la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission: «Le présent appendice décrit le numéro d'immatriculation européen et le marquage correspondant, appliqués de manière visible sur le véhicule pour l'identifier sans aucune ambiguïté et de manière univoque et permanente lors de son exploitation.» Par ailleurs, la décision 2012/757/UE de la Commission mentionne également le NEV comme étant l'une des exigences opérationnelles du sous-système Exploitation et gestion du trafic du système ferroviaire de l'Union européenne (section 4.2.2.3. de l'annexe I de ladite décision: «Chaque véhicule doit disposer d'un numéro d'immatriculation européen de véhicule unique le distinguant de tout autre véhicule

¹³ L'Union a le droit de participer aux travaux de l'Autorité de surveillance, ainsi qu'il ressort d'une lecture combinée des articles XII et XXII du protocole de Luxembourg et de la décision 2014/888/UE du Conseil. Voir également la section 3.2 ci-dessous.

¹⁴ JO L 268 du 26.10.2018, p. 53.

¹⁵ JO L 345 du 15.12.2012, p. 1, telle que modifiée en dernier lieu en juin 2020 (JO L 188 du 15.6.2020, p. 16).

ferroviaire.)). Par conséquent, l'approbation du règlement et des règles de procédure relatifs au Registre international établi conformément au protocole de Luxembourg sera contraignante en vertu du droit international et aura vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE.

Règles types relatives à l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire

Ces règles définissent les méthodes et les responsabilités pour la fixation de l'identifiant du Système d'identification unique des véhicules ferroviaires (URVIS) sur l'élément du matériel roulant ferroviaire, comme le prévoit le protocole de Luxembourg. Ces règles sont facultatives, sauf si des lois spécifiques requièrent leur application; en tout état de cause, une partie doit confirmer le respect de ces règles si elle souhaite inscrire ou être bénéficiaire de toute garantie inscriptible introduite dans le Registre international du protocole de Luxembourg. Toute partie souhaitant être liée par ces règles sera tenue de faire une déclaration¹⁶ et d'en informer le Conservateur. Au sens des Règles types, on entend par «partie» toute personne physique, entreprise, société, corporation, administration publique, État ou agence d'un État ou d'un ensemble d'États, ou toute association, trust, entreprise commune, consortium ou partenariat ou propriété individuelle ou toute autre entité (dotée ou non d'une personnalité juridique distincte). La question du marquage du matériel roulant ferroviaire est réglementée au niveau de l'Union par la décision 2012/757/UE de la Commission susmentionnée, et notamment son annexe I, appendice P («Numéro d'immatriculation européen de véhicule et marquage alphabétique correspondant sur la caisse»; section 2 «Dispositions d'ordre général pour le marquage extérieur»). Par conséquent, l'approbation de ces Règles types sera contraignante en vertu du droit international et aura vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. Adoption des statuts de l'Autorité de surveillance

Le projet de statuts de l'Autorité de surveillance définit des aspects tels que sa personnalité juridique, ses tâches et son cadre administratif, comme l'exigent la convention du Cap et le protocole de Luxembourg. L'adoption des statuts est une condition préalable à l'établissement et au fonctionnement de l'Autorité de surveillance. Par conséquent, il est proposé de soutenir leur adoption, sous réserve d'une modification mineure de l'article 2 (Composition) afin de clarifier le renvoi aux dispositions pertinentes du protocole de Luxembourg [article XII, paragraphe 1, alinéas a), b) et c)].

3.2. Adoption des règles de procédure de l'Autorité de surveillance

Le projet de règles de procédure de l'Autorité de surveillance définit des aspects tels que les règles relatives aux réunions, les règles de représentation, les propositions et les décisions et les règles de vote. Leur adoption est requise par l'article XII, paragraphe 4, du protocole de Luxembourg.

¹⁶ Déclaration en anglais: «*We hereby undertake to be bound by the Model Rules on the Permanent Identification of Railway Rolling Stock (English edition) as amended from time to time, issued under the auspices of the Working Party on Rail Transport, as at the date of this declaration*» («Par la présente, nous nous engageons à être liés par les Règles types relatives à l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire (édition anglaise) telles que modifiées occasionnellement et telles que publiées sous les auspices du groupe de travail des transports par chemin de fer à la date de la présente déclaration»).

L'article XXII, paragraphe 1, du protocole de Luxembourg dispose ce qui suit: «Une organisation régionale d'intégration économique constituée par des États souverains et ayant compétence sur certaines matières régies par le présent Protocole peut elle aussi signer, accepter et approuver le présent Protocole ou y adhérer. En pareil cas, l'organisation régionale d'intégration économique aura les mêmes droits et obligations qu'un État contractant, dans la mesure où cette organisation a compétence sur des matières régies par le présent Protocole. (...)». Le paragraphe 3 du même article dispose ce qui suit: «Toute référence à "État contractant", "États contractants", "État partie" ou "États parties" dans le présent Protocole s'applique également à une organisation régionale d'intégration économique, lorsque le contexte requiert qu'il en soit ainsi.»

L'UE a adhéré au protocole de Luxembourg. Il s'ensuit, conformément à l'article XXII, paragraphe 3, du protocole de Luxembourg, que l'UE, en tant qu'organisation régionale d'intégration économique (REIO), doit être considérée comme un État partie en vertu de l'article XII, paragraphe 1, du protocole de Luxembourg et doit donc être considérée comme un membre à part entière de l'Autorité de surveillance ayant le même statut, les mêmes droits et les mêmes obligations que tout autre État partie au protocole de Luxembourg.

Compte tenu de cet élément, les dispositions actuelles du projet de règles de procédure ne semblent pas pleinement conformes aux dispositions susmentionnées du protocole de Luxembourg:

À l'article 1^{er} (Définitions) du projet de règles de procédure, le terme «membres» désigne «les représentants des États parties et des États désignés qui composent collectivement l'Autorité de surveillance»; ledit article prévoit également une définition distincte du terme «organisation régionale», qui désigne toute «organisation régionale d'intégration économique telle que définie à l'article XXII du protocole et qui a ratifié la convention et le protocole, ou y a adhéré, dans le respect des compétences qui lui sont conférées». Compte tenu de la formulation actuelle des articles 4 et 16, cette distinction pourrait suggérer que l'UE (en tant qu'organisation régionale d'intégration économique) ne serait pas un membre à part entière de l'Autorité de surveillance, contrairement aux dispositions du protocole de Luxembourg (articles XII et XXII).

L'article 4 (Représentation des membres), paragraphe 1, du projet de règles de procédure indique que chaque État partie et État désigné est représenté et vote aux réunions de l'Autorité de surveillance. Aux termes du paragraphe 2: «Tout membre peut prendre ses dispositions pour être représenté à une réunion de l'Autorité de surveillance par un autre membre. Toutefois, aucun membre ne peut représenter plus d'un autre membre à une réunion de l'Autorité de surveillance.». Le paragraphe 3 précise qu'une REIO a (uniquement) le droit d'être représentée; cela laisse entendre à nouveau que l'UE n'est pas considérée comme un membre à part entière, son droit de vote n'étant pas expressément prévu, contrairement à celui des États parties.

À l'article 16 (Règles de vote), le projet de règles de procédure ne fait référence qu'aux «membres», qui, conformément à l'article 1^{er}, n'incluent pas expressément l'UE en tant que REIO. Il ne contient pas non plus de règles concernant l'exercice des droits de vote par les REIO.

Outre les précisions qu'il convient d'apporter au projet de règles de procédure pour faire en sorte que l'UE soit représentée comme un membre à part entière de l'Autorité de surveillance, la question de l'exercice des droits de vote de l'Union devrait être examinée à la lumière des

règles applicables dans le cadre de l'OTIF, qui coparraine le protocole de Luxembourg avec UNIDROIT et assure la fonction de secrétariat de l'Autorité de surveillance.

L'article 38 de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) indique ce qui suit:

«§ 2 L'organisation régionale peut exercer les droits dont disposent ses membres en vertu de la Convention dans la mesure où ils couvrent des matières relevant de sa compétence. Ceci vaut de même pour les obligations incombant aux États membres en vertu de la Convention [...]»; et

«§ 3 En vue de l'exercice du droit de vote [...], l'organisation régionale dispose d'un nombre de voix égal à celui de ses membres qui sont également États membres de l'Organisation. Ces derniers ne peuvent exercer leurs droits, notamment de vote, que dans la mesure admise au § 2.»

En application des dispositions susmentionnées de la COTIF, l'article 6 de l'accord entre l'Union européenne et l'OTIF concernant l'adhésion de l'Union européenne à la COTIF du 9 mai 1980¹⁷ dispose ce qui suit:

«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.»

La décision 2014/888/UE du Conseil du 4 décembre 2014 concernant l'approbation, au nom de l'Union européenne, du protocole de Luxembourg contient en annexe une déclaration concernant la compétence de l'UE sur les matières régies par le protocole de Luxembourg pour lesquelles les États membres ont *délégué* leur compétence à l'Union. Les considérants 2, 3 et 7 de cette décision du Conseil précisent que l'Union jouit d'une compétence exclusive dans ces domaines.

Il est donc pertinent et approprié que, pour les décisions de l'Autorité de surveillance qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union, l'exercice des droits de vote suive la même procédure que celle prévue par la COTIF en ce qui concerne les REIO, à savoir que l'UE exerce les droits de vote de ses États membres sur les matières relevant de sa compétence (substitution), en exprimant un nombre de voix égal à celui de ses États membres et, le cas échéant, en suivant une position préétablie de l'Union.

Cette même approche a également été adoptée à l'article 3, paragraphe 8, du Statut de la Conférence de La Haye de droit international privé¹⁸.

Il est donc proposé d'approuver le projet de règles de procédure de l'Autorité de surveillance, sous réserve qu'y soient apportées des modifications reflétant le statut de membre à part entière de l'Union européenne à l'Autorité de surveillance, conformément aux dispositions pertinentes du protocole de Luxembourg, afin que les droits de représentation et de vote de l'UE soient effectivement garantis.

¹⁷ JO L 51 du 23.2.2013, p. 8.

¹⁸ <https://assets.hcch.net/docs/d127c579-fc90-468b-9477-165425b32642.pdf>

3.3. Accord entre l'Autorité de surveillance du protocole de Luxembourg et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) concernant les fonctions du Secrétariat

Conformément à l'article XII, paragraphe 6, du protocole de Luxembourg, c'est à l'OTIF qu'il revient d'assurer le rôle de Secrétariat de l'Autorité de surveillance une fois que le protocole entre en vigueur et d'accueillir les réunions de l'Autorité de surveillance à Berne, en Suisse.

L'accord envisagé entre l'Autorité de surveillance et l'OTIF énonce les conditions précises pour l'exercice des tâches du Secrétariat de l'Autorité de surveillance. Ces tâches comprennent, entre autres, l'exécution de tous les travaux habituels liés aux réunions, notamment la publication de convocations aux réunions et d'ordres du jour, la préparation et la diffusion de documents en amont et en aval de ces réunions, ainsi que le rôle de point de contact de l'Autorité de surveillance auprès des tiers. D'après cet accord, l'OTIF devrait avoir le droit d'être représentée aux réunions de l'Autorité de surveillance, sans droit de vote, et de recevoir une compensation financière pour l'exercice des tâches du Secrétariat de l'Autorité de surveillance.

L'adoption de cet accord est nécessaire pour garantir la bonne organisation et la bonne administration des travaux de l'Autorité de surveillance. Par conséquent, il est proposé de soutenir son adoption par l'Autorité de surveillance.

3.4. Adoption du règlement et des règles de procédure relatifs au Registre international pour le matériel roulant ferroviaire

Ce règlement et ces règles de procédure doivent être élaborés par l'Autorité de surveillance conformément à l'article 17, paragraphe 2, points d) et e), de la convention du Cap et conformément aux articles XIV, XV, XVI et XVII du protocole de Luxembourg. Ils constituent le cadre juridique pour la gestion du Registre international.

Concernant la relation entre l'identifiant URVIS et le numéro d'immatriculation européen régi au niveau de l'Union par la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission, le point 5.3.1 de ce règlement prévoit la possibilité d'utiliser un *numéro d'identification national ou régional* présentant des caractéristiques semblables à celles de l'identifiant URVIS ainsi que des règles en matière de marquage qui correspondent, au moins, aux normes minimales énoncées dans les Règles types. Bien que le système d'enregistrement prévu par le droit de l'Union et celui prévu par le protocole de Luxembourg abordent la même thématique, à savoir l'identification et l'enregistrement du matériel roulant ferroviaire, ils ont des objectifs et des finalités différentes: le premier repose sur des considérations opérationnelles (techniques), tandis que le second repose sur des considérations financières. Par conséquent, les deux systèmes peuvent coexister et, en fonction de l'évolution de ce Registre international et de son utilisation, ainsi que de l'évolution du registre européen des véhicules actuellement régi par la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission, l'Union devrait être en mesure de maintenir une complémentarité durable entre ces deux registres et les systèmes d'identification.

Étant donné que l'adoption du règlement et des règles de procédure relatifs au Registre international pour le matériel roulant ferroviaire est nécessaire au fonctionnement de celui-ci et que leurs dispositions sont compatibles avec le cadre juridique pertinent de l'UE, il est proposé de soutenir leur adoption par l'Autorité de surveillance.

3.5. Adoption des Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire

Comme le prévoit le point 4.5 des Règles types, l'identifiant URVIS et son marquage sur le matériel roulant ferroviaire s'ajoutent sans incidence aucune aux systèmes de numérotation existants appliqués conformément à la législation en vigueur relative à l'admission ou à l'exploitation du matériel roulant ferroviaire et ne remplacent pas les systèmes d'inscription ou d'information en cours d'utilisation dans les États ou groupes d'États pour l'exploitation dudit matériel roulant, par exemple, dans le cas de l'Union européenne, le REV et le NEV régis par la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission.

Pour l'UE, les Règles types entraînent la coexistence des identifiants et des marquages sur le matériel roulant. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas des seuls marquages apposés sur les véhicules, qui portent aussi d'autres marquages opérationnels, par exemple du constructeur.

Pour atteindre son objectif, le protocole de Luxembourg doit s'appuyer sur un système clair d'identification et de marquage fondé sur des normes internationales. Les Règles types prévoient une approche raisonnable qui ne contredit pas le cadre juridique applicable de l'Union européenne. Par conséquent, il est proposé de soutenir leur adoption par l'Autorité de surveillance.

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 ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»¹⁹.

4.1.2. Application en l'espèce

L'Autorité de surveillance est une instance créée par un accord, à savoir le protocole portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles (le protocole de Luxembourg), conformément à l'article XII de celui-ci.

L'acte que l'Autorité de surveillance est appelée à adopter est un acte ayant des effets juridiques. Comme expliqué dans la section précédente, les actes envisagés seront contraignants en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question et auront vocation à influencer le contenu de la réglementation de l'Union, à savoir: la directive (UE) 2016/797, la décision 2012/757/UE de la Commission et la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission; et la participation même de l'Union au fonctionnement du protocole de Luxembourg, qui est accordée par la décision 2014/888/UE du Conseil.

¹⁹ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de l'accord.

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

4.2. Base juridique matérielle

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 de ces composantes est identifiable comme étant 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, 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, lors de la 12^e session de la Commission préparatoire pour l'établissement du Registre international pour le matériel roulant ferroviaire et de la 1^{re} session de l'Autorité de surveillance instituée en vertu de l'article XII du protocole de Luxembourg portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles

(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 l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union européenne, dans le respect des compétences qui lui sont conférées, a approuvé, par la décision 2014/888/UE du Conseil du 4 décembre 2014²⁰, le protocole portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles (ci-après la «convention du Cap»), adopté à Luxembourg le 23 février 2007 (ci-après le «protocole de Luxembourg»), et a acquis le statut d'organisation régionale d'intégration économique en vertu dudit protocole.
- (2) L'Autorité de surveillance du protocole de Luxembourg, lors de sa première session du 8 mars 2024, entre autres points inscrits à l'ordre du jour, devrait adopter ses statuts et règles de procédure, l'accord entre l'Autorité de surveillance et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) concernant les fonctions du Secrétariat de l'Autorité de surveillance, ainsi que d'autres actes relatifs à l'établissement et au fonctionnement du Registre international pour le matériel roulant ferroviaire [article 17, paragraphe 2, point d), de la convention du Cap], notamment le règlement relatif au Registre international pour le matériel roulant ferroviaire et les Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire élaborées dans le cadre du Comité des transports intérieurs de la Commission économique pour l'Europe.
- (3) Il convient d'arrêter la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la première session de l'Autorité de surveillance, étant donné que l'Union est partie contractante

²⁰ Décision 2014/888/UE du Conseil du 4 décembre 2014 concernant l'approbation, au nom de l'Union européenne, du protocole portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, adopté à Luxembourg le 23 février 2007 (JO L 353 du 10.12.2014, p. 9).

au protocole de Luxembourg et que les décisions à prendre par l'Autorité de surveillance peuvent conduire à l'adoption d'actes contraignants en vertu du droit international ayant vocation à influencer de manière déterminante la participation de l'Union à cette instance et le contenu de la législation de l'UE, à savoir: la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (refonte)²¹; le règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer²²; la décision 2012/757/UE de la Commission du 14 novembre 2012 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système «Exploitation et gestion du trafic» du système ferroviaire de l'Union européenne et modifiant la décision 2007/756/CE²³; et la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission du 25 octobre 2018 établissant les spécifications relatives aux registres des véhicules visés à l'article 47 de la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil et modifiant et abrogeant la décision 2007/756/CE de la Commission²⁴.

- (4) L'Autorité de surveillance devrait adopter son projet de statuts, qui définit des aspects tels que sa personnalité juridique, ses tâches et son cadre administratif, comme l'exigent la convention du Cap et le protocole de Luxembourg. L'adoption des statuts est une condition préalable à l'établissement et au fonctionnement de l'Autorité de surveillance; il convient donc de la soutenir. Il y a lieu de proposer une modification mineure à la disposition définissant la composition de l'Autorité de surveillance afin de clarifier le renvoi aux dispositions pertinentes du protocole de Luxembourg (article XII, paragraphe 1).
- (5) L'Autorité de surveillance devrait également adopter son projet de règles de procédure, qui définit des aspects tels que les règles relatives aux réunions, les règles de représentation, les propositions et les décisions ainsi que les règles de vote. Le projet de règles de procédure actuel n'est toutefois pas conforme aux dispositions du protocole de Luxembourg, qui reconnaissent le statut d'organisation régionale d'intégration économique comme équivalent à celui d'un État partie. Ces règles introduisent en effet des distinctions injustifiées entre, d'une part, les États parties en tant que tels, qui ont le droit d'être représentés et de voter sur les décisions à prendre par l'Autorité de surveillance et, d'autre part, les organisations régionales d'intégration économique, qui ne sont pas expressément désignées comme membres de l'Autorité de surveillance. Il est donc nécessaire de proposer des modifications des règles de procédure afin de garantir que le statut de membre de l'Union européenne et ses droits de vote au sein de l'Autorité de surveillance, y compris les règles de vote concernant les matières relevant de la compétence exclusive de l'Union, soient effectivement consacrés dans ces règles conformément aux dispositions du protocole de Luxembourg. Il convient toutefois de soutenir les autres dispositions du projet de règles de procédure.
- (6) Conformément à l'article XII, paragraphe 6, du protocole de Luxembourg, c'est à l'OTIF qu'il revient d'assurer le rôle de Secrétariat de l'Autorité de surveillance une fois que le protocole entre en vigueur. L'accord envisagé entre l'Autorité de surveillance et l'OTIF énonce les conditions précises pour l'exercice des tâches du Secrétariat de l'Autorité de surveillance. L'adoption de cet accord est nécessaire à la

²¹ JO L 138 du 26.5.2016, p. 44.

²² JO L 138 du 26.5.2016, p. 1.

²³ JO L 345 du 15.12.2012, p. 1.

²⁴ JO L 268 du 26.10.2018, p. 53.

bonne administration des travaux de l'Autorité de surveillance; il convient donc de la soutenir.

- (7) Conformément à l'article 17 de la convention du Cap et à l'article XII du protocole de Luxembourg, l'Autorité de surveillance doit prévoir l'établissement du Registre international pour le matériel roulant ferroviaire. Elle doit également assurer l'existence d'un système électronique déclaratif efficace pour la réalisation des objectifs du protocole de Luxembourg, en établissant, révisant et modifiant, le cas échéant, le règlement et les règles de procédure relatifs au Registre international. Ce règlement et ces règles de procédure doivent être élaborés par l'Autorité de surveillance conformément à l'article 17, paragraphe 2, points d) et e), de la convention du Cap et conformément aux articles XIV, XV, XVI et XVII du protocole de Luxembourg. Ils sont nécessaires pour définir le cadre juridique régissant le fonctionnement du Registre international, notamment en ce qui concerne la demande et l'attribution de l'identifiant du système d'individualisation des véhicules ferroviaires (URVIS). Au sein de l'Union, l'enregistrement et l'identification du matériel roulant ferroviaire sont également régis par la directive (UE) 2016/797 et par la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission, qui prévoient entre autres des spécifications relatives au numéro d'immatriculation européen (NEV) et au registre européen des véhicules (REV). Bien que le système prévu par le droit de l'Union et celui prévu par le protocole de Luxembourg abordent la même thématique, à savoir l'identification et l'enregistrement du matériel roulant ferroviaire, ils ont des objectifs et des finalités différentes: le premier repose sur des considérations opérationnelles (techniques), tandis que le second repose sur des considérations financières. Ainsi, à l'heure actuelle, les dispositions juridiques ne se contredisent pas et les deux systèmes peuvent coexister. L'Union devrait donc être en mesure de maintenir une complémentarité durable entre ces registres et systèmes d'identification. Étant donné que l'adoption de ces règles est nécessaire pour assurer le fonctionnement du Registre international et que ces règles sont compatibles et cohérentes avec le cadre juridique de l'UE, il convient de soutenir leur adoption par l'Autorité de surveillance.
- (8) Pour atteindre son objectif, le protocole de Luxembourg doit s'appuyer sur un système clair d'identification et de marquage du matériel roulant ferroviaire fondé sur des normes internationales. Les Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire envisagées proposent un cadre pour l'attribution de l'identifiant URVIS et son marquage sur le matériel roulant ferroviaire. D'après ces Règles types, le marquage de l'identifiant URVIS s'ajoute à tous les autres systèmes de marquage existants, tels que le système de l'Union prévu par la décision 2012/757/UE de la Commission. Les Règles types ne contredisent pas le cadre juridique applicable actuel de l'Union européenne. Par conséquent, il est proposé de soutenir leur adoption par l'Autorité de surveillance,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la douzième session de la Commission préparatoire et de la première session de l'Autorité de surveillance du protocole portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, adopté à Luxembourg le 23 février 2007, 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 aux sessions sans autre décision du Conseil.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président