

COM(2022) 168

ASSEMBLÉE NATIONALE
QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT
SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 21 avril 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 21 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 la République de Moldavie



Conseil de
l'Union européenne

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

8037/22

**TRANS 221
RELEX 458**

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) 168 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 la République de Moldavie

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 168 final.

p.j.: COM(2022) 168 final



Bruxelles, le 6.4.2022
COM(2022) 168 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 la République de Moldavie**

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 la Moldavie (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 la Moldavie est actuellement régi dans une large mesure par un certain nombre d'accords bilatéraux de transport entre les États membres de l'UE et la Moldavie. Ces accords prévoient un régime de quotas pour les transporteurs des deux parties en ce qui concerne le transit et les échanges bilatéraux. Selon les informations fournies par l'Agence nationale moldave des transports par route, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie ont accordé un total de 15 000 contingents à la Moldavie. Sur ce total, 14 320 sont des contingents de transit ou des contingents bilatéraux et 680 sont des contingents universels. Sur l'ensemble des contingents attribués par ces pays à la Moldavie pour 2022, seuls 8 647 contingents (soit environ 60 % seulement du total) n'avaient pas été utilisés au 17 mars 2022.

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). Les autorisations s'appliquent pour le transport de marchandises entre pays membres de la CEMT ou pour le 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, 1 430 autorisations annuelles et 1 752 autorisations de courte durée ont été attribuées à des opérateurs moldaves.

La Moldavie est partie à l'accord relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR)¹, auquel tous les États membres de l'UE sont également parties contractantes. En conséquence, les opérateurs moldaves 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° 561/2006².

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

² 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 la Moldavie. La guerre en Ukraine oblige les transporteurs routiers moldaves à rechercher des itinéraires de remplacement afin d'éviter de transiter par le territoire ukrainien, ce qui était jusqu'à présent le seul moyen d'atteindre les marchés des pays tiers situés à l'est de l'Ukraine. Toutefois, les transporteurs moldaves ne disposent pas des autorisations suffisantes pour transiter par les États membres par lesquels un tel transit serait nécessaire. Cela compromet l'exécution des contrats à long terme de fourniture de marchandises (en particulier de produits agricoles) qu'ils ont conclus avec leurs partenaires commerciaux dans les pays susvisés. Le besoin d'opérations de transport bilatérales entre la Moldavie et l'UE a également augmenté, mais l'ensemble actuel des autorisations ne permet pas d'y répondre. Une extension des droits de transport accordés aux transporteurs moldaves et l'octroi de droits réciproques aux transporteurs de l'UE pourraient également permettre à l'UE d'exporter davantage de marchandises vers la Moldavie, ce qui est donc également dans l'intérêt de l'UE. Parallèlement, la Moldavie pourrait devoir encore adapter ses pratiques économiques et de transport afin de faire face aux conséquences de la guerre sur les marchés internationaux.

Par conséquent, afin d'aider l'économie moldave, qui connaît de grandes difficultés, et alors que ce pays a déjà accueilli à titre provisoire plus de 350 000 réfugiés en provenance d'Ukraine et en transit vers d'autres pays, il convient de conclure d'urgence un accord entre l'Union et la Moldavie permettant de remplacer, dans toute la mesure du possible, les itinéraires de transit par l'Ukraine qui ne sont plus accessibles par de meilleures solutions de transport par route via l'UE et de développer le transport bilatéral par route entre la Moldavie et l'UE. Un tel accord devrait durer aussi longtemps que les conséquences de la guerre sur les opérations de transport et les infrastructures de transport ukrainiennes demeureront graves.

Un tel accord est également dans l'intérêt de l'UE, étant donné que cette dernière a intérêt à ce que l'économie moldave soit stabilisée, notamment compte tenu du fait que le pays doit faire face à un afflux de réfugiés fuyant la guerre, et à ce que l'impact de l'agression russe sur la situation de l'UE et de ses frontières en matière de sécurité soit atténué. En outre, les transporteurs de l'UE obtiendront des droits de transport réciproques de ceux accordés aux transporteurs moldaves, ce qui sera positif pour l'économie de l'UE.

L'article 80, point c), de l'accord d'association appelle à améliorer les principales liaisons de transport entre les territoires de l'UE et de la Moldavie, et son article 82 préconise une coopération visant à améliorer la circulation des marchandises, pour une fluidité accrue des transports entre la République de Moldavie, l'Union européenne et les pays tiers de la région, en supprimant les obstacles d'ordre, notamment, administratif et technique.

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 la Moldavie. Le gouvernement moldave a demandé d'urgence un accord. Un tel accord complétera également le soutien apporté par l'UE à la Moldavie en mars 2022 afin d'aider les autorités moldaves à venir en aide aux personnes qui fuient l'invasion russe de l'Ukraine. La conclusion avec la Moldavie d'un accord limité dans le temps sur le transport de marchandises par route, tant que dureront les obstacles au transport causés par la guerre en Ukraine, serait également conforme à l'accord d'association signé le 27 juin 2014 entre l'Union et la Moldavie³.

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.

³ JO L 260 du 30.8.2014, p. 4.

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.

- **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».

En outre, la conclusion d'accords internationaux sur le transport de marchandises par route est 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.»

En outre, l'article 82 de l'accord d'association entre l'Union et la Moldavie prévoit que la coopération entre les deux parties vise à améliorer la circulation des voyageurs et des marchandises et à accroître la fluidité des transports entre l'Union et la République de Moldavie.

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 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.

Dans la mesure où les accords bilatéraux existants ne sont pas remplacés par l'accord envisagé, ils peuvent continuer à s'appliquer en vertu de l'accord envisagé. Une fois que cet accord aura pris fin, les accords bilatéraux existants pourront à nouveau s'appliquer de manière indépendante, tant que l'Union n'aura pas conclu un autre accord avec la Moldavie dans le domaine du transport par route.

- **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:

⁴ ECLI:EU:C:2017:376.

⁵ ECLI:EU:C:2015:483.

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

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 la charge administrative tant pour les entreprises que pour les États membres, étant donné que l'octroi de droits réciproques aux transporteurs moldaves et aux transporteurs de l'UE (droits de transit et droits de transport international bilatéral) supprimera le besoin d'autorisations pour les opérateurs de l'UE et réduira ainsi la charge administrative pour le secteur des transports de l'UE.

5. Incidence budgétaire

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 la Moldavie 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 la République de Moldavie

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 la République de Moldavie sur le transport de marchandises par route. Il convient que l'accord s'applique aussi longtemps que les conséquences de l'agression de la Russie contre l'Ukraine sur les opérations de transport et les infrastructures de transport ukrainiennes 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 la République de Moldavie 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*