



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.3.2026
COM(2026) 122 final

2026/0071 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la troisième session de l'Autorité de surveillance établie au titre 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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition porte sur la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la troisième 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:

- (1) la proposition de prendre acte d'une nouvelle version des Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire (ci-après les «Règles types»); et
- (2) la révision des statuts et des règles de procédure de l'Autorité de surveillance.

La troisième session de l'Autorité de surveillance du protocole de Luxembourg devrait avoir lieu le 14 avril 2026 à Berne, en Suisse.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Le protocole de Luxembourg à la convention du Cap

2.1.1. 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). Il est entré en vigueur le 8 mars 2024.

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 de numéros d'identification qui permettent l'individualisation des éléments de matériel roulant ferroviaire.

Le protocole crée également un système commun permettant de reprendre possession¹ du bien en cas d'inexécution ou d'insolvabilité du débiteur, sous réserve de garanties d'intérêt public. Ce système peut s'avérer utile pour les matériels d'équipement mobiles qui franchissent des frontières, puisqu'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, correspondant au territoire dans lequel le bien est situé. En réduisant les risques pour les parties finançant l'équipement ferroviaire, le protocole de Luxembourg devrait attirer

¹ Conformément au chapitre III de la convention du Cap et au chapitre II du protocole de Luxembourg.

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 matière de coûts et de types de financement.

Il devrait également encourager les dépenses en capital, ce qui, par ricochet, favoriserait la production de matériel roulant et faciliterait le bail de matériel roulant neuf et moderne. Dans ses conclusions du 3 juin 2021², 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]».

2.1.2. *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 2007³, ainsi que le statut des organisations régionales d'intégration économique (en vertu de l'article XXII du protocole de Luxembourg).

L'annexe de la décision 2014/888/UE 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 (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 (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 fer⁵;

² Conseil «Transports, télécommunications et énergie» (Transports), 3 juin 2021: «Placer le rail au premier plan d'une mobilité durable et intelligente» (ST 8790/21).

³ JO L 353 du 10.12.2014, p. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/888/oj>.

⁴ 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) (JO L 138 du 26.5.2016, p. 44, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/797/oj>).

- le règlement d'exécution (UE) 2019/773 de la Commission du 16 mai 2019 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système «Exploitation et gestion du trafic» du système ferroviaire au sein de l'Union européenne⁶;
- 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 Conseil⁷.

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 au protocole de Luxembourg.

2.2. L'Autorité de surveillance

L'Autorité de surveillance a été 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 de ses statuts⁸ et sont essentiellement des tâches administratives et de fonctionnement.

Lors de ses 7^e et 12^e Assemblées générales⁹, qui se sont tenues à Berne respectivement les 23 et 24 novembre 2005 et les 29 et 30 septembre 2015, l'OTIF a décidé de prendre en charge la tâche de secrétariat de l'Autorité de surveillance, conformément à l'article XII, paragraphe 6, du protocole de Luxembourg.

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 respectivement par UNIDROIT et par l'OTIF, et que leur nomination prend fin au plus tard deux ans après la date de l'entrée en vigueur du protocole de Luxembourg.

2.2.1. Session constitutive de la Commission d'experts

Lors de sa première session, l'Autorité de surveillance a établi une Commission d'experts chargée de l'assister dans l'exercice de ses fonctions, conformément à l'article XII, paragraphe 5, point b), du protocole de Luxembourg et à l'article 6 des

⁵ 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 fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 (JO L 138 du 26.5.2016, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/796/oj>).

⁶ Règlement d'exécution (UE) 2019/773 de la Commission du 16 mai 2019 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système «Exploitation et gestion du trafic» du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et abrogeant la décision 2012/757/UE (JO L 139 I du 27.5.2019, p. 5, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/773/oj).

⁷ 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 Commission (JO L 268 du 26.10.2018, p. 53, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2018/1614/oj).

⁸ Statuts de l'Autorité de surveillance (protocole de Luxembourg) adoptés par l'Autorité de surveillance lors de sa 1^{re} session, le 8 mars 2024.

⁹ Assemblée générale AG 12/21 30.9.2015 DOCUMENT FINAL — Point 7.5 (https://otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/04_recht/02_Generalversammlung/AG_12_21_document_final_f_add_1-4_.pdf).

statuts de l'Autorité de surveillance. La Commission d'experts se compose de personnes dont l'Autorité de surveillance estime qu'elles possèdent les qualifications, l'expertise et l'expérience nécessaires pour occuper la fonction. Ces personnes sont choisies parmi celles proposées par les États parties, les États signataires et le président ou la présidente.

La session constitutive de la Commission d'experts a eu lieu en novembre 2025. Au cours de cette session, la présidence et les deux membres de la vice-présidence ont été élus. La Commission d'experts a également examiné son cadre de fonctionnement, notamment son mandat et ses modalités de travail, a examiné le règlement et les procédures du Registre international des garanties sur le matériel roulant et a abordé la question de la sensibilisation au protocole de Luxembourg.

À cette occasion, la Commission d'experts a également pris acte de ce que l'adoption de la révision 3 des Règles types était volontaire et a convenu que cette révision devrait être présentée à l'Autorité de surveillance pour qu'elle en prenne acte, estimant qu'aucune mesure formelle de la part de l'Autorité de surveillance n'était nécessaire en ce qui concerne cette révision.

2.3. Les actes envisagés pour l'Autorité de surveillance

Au cours de cette troisième session, l'Autorité de surveillance devrait, parmi les points inscrits à l'ordre du jour, *prendre acte* d'une nouvelle version des Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire (révision 3) et réviser ses propres statuts et règles de procédure, conformément, respectivement, à leurs articles 12 et 18.

2.3.1. Règles types

Les Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire définissent les modalités de l'apposition d'un identifiant du système d'individualisation des véhicules ferroviaires (URVIS) sur du matériel roulant ferroviaire, telle que prévue par le protocole de Luxembourg, ainsi que les responsabilités qui s'y rapportent. La position de l'Union en ce qui concerne leur approbation dans leur version initiale figure dans la décision (UE) 2024/851¹⁰ du Conseil, tandis que sa position en ce qui concerne leur approbation dans leur deuxième version figure dans la décision (UE) 2025/853 du Conseil¹¹.

L'engagement d'être lié par les Règles est volontaire, à moins qu'il ne soit prescrit par une législation spécifique; cependant, une partie doit confirmer que ces Règles sont respectées si elle souhaite inscrire une garantie susceptible d'inscription au Registre international du protocole de Luxembourg, ou en être la bénéficiaire.

¹⁰ Décision (UE) 2024/851 du Conseil du 4 mars 2024 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 12^e session de la Commission préparatoire pour l'établissement du Registre international pour le matériel roulant ferroviaire et de la première session de l'Autorité de surveillance instituée en vertu 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 (JO L, 2024/851, 11.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/851/oj>).

¹¹ Décision (UE) 2025/853 du Conseil du 14 avril 2025 relative à la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la deuxième session de l'Autorité de surveillance instituée en vertu 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 (JO L, 2025/853, 5.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/853/oj>).

Conformément au point 4.2 des Règles types, une partie souhaitant être liée par ces Règles est tenue de faire une déclaration¹² et d'en informer le Conservateur.

Les Règles types sont publiées sous les auspices du Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU). Lors de sa troisième session (septembre 2025), le Comité de révision des Règles types a examiné et approuvé l'ajout d'un nouvel appendice 3 sur l'«*application de solutions numériques à la fourniture, fondée sur l'identifiant URVIS, d'informations à un créancier concernant le matériel roulant ferroviaire*». Par la suite, lors de sa soixante-dix-neuvième session (du 12 au 14 novembre 2025), le Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) a adopté les modifications susmentionnées et a convenu que ces modifications devraient entrer en vigueur au moment de la publication du rapport de la soixante-dix-neuvième session du SC.2. Il a demandé au Secrétariat de préparer une révision 3 consolidée *non encore officielle* des Règles types.

Le Secrétariat a proposé que l'Autorité de surveillance prenne acte de ces modifications et charge le Conservateur de publier sur son site web la révision 3 des Règles types, comprenant la révision 2 et la révision 3.

La question du marquage du matériel roulant ferroviaire est réglementée au niveau de l'Union par le règlement d'exécution (UE) 2019/773 de la Commission, et notamment son appendice H, intitulé «*Numéro d'immatriculation européen de véhicule et marquage alphabétique correspondant sur la caisse*». L'approbation de ces Règles types a vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union. Par conséquent, et comme indiqué dans les décisions (UE) 2024/851 et (UE) 2025/853 du Conseil, l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive en ce qui concerne les Règles types, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE.

2.3.2. Révision des statuts de l'Autorité de surveillance

Lors de sa première session, la Commission d'experts s'est mise d'accord sur son mandat et a chargé le Secrétariat de présenter cette proposition à l'Autorité de surveillance pour approbation. En outre, la Commission d'experts a recommandé que l'Autorité de surveillance lui confie le pouvoir d'établir ses propres règles de procédure, sous réserve que l'Autorité de surveillance approuve certains aspects spécifiques, tels que le quorum, la composition, les règles de vote et la convocation des réunions.

Le Secrétariat a proposé des modifications des statuts de l'Autorité de surveillance afin de faciliter la mise en œuvre de ces recommandations. Ces modifications comportent un mandat complet pour la Commission d'experts établie en vertu de l'article 6, qui nécessite également la définition et l'ajout du terme «*procédures pour le Registre*» à l'article premier, dans un souci de clarté, et le remplacement du terme «*Règlement*» par «*Règlement pour le Registre*» dans l'intégralité des statuts.

L'article 6 de la proposition définit le mandat de la Commission d'experts, qui *assiste [l'Autorité de surveillance] dans l'exercice de ses fonctions en fournissant*

¹² «Par la présente déclaration, nous prenons l'engagement d'être liées par les Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire (dans leur version anglaise), telles que modifiées périodiquement et publiées sous les auspices du Groupe de travail des transports par chemin de fer, à la date de ladite déclaration.»

des conseils et des recommandations, y compris de sa propre initiative. Il s'agit de conseils et de recommandations sur des questions telles que les plaintes concernant le fonctionnement du Registre, les accords entre États contractants et les révisions des Règles types, ainsi que sur toute autre question pour laquelle l'Autorité de surveillance a besoin de conseils ou sur toute autre question soumise à la Commission [d'experts] par le président ou la présidente ou [par au moins un quart des membres agissant ensemble].

En ce qui concerne la composition et le fonctionnement de la Commission d'experts, la proposition suggère de fixer un nombre minimum de membres, d'au moins trois ou cinq membres, afin d'éviter qu'elle ne comprenne qu'une seule personne. En outre, la Commission d'experts est chargée d'établir ses propres règles de procédure, sous réserve que soient remplies les conditions statutaires essentielles concernant le quorum, le vote, la convocation des réunions et l'établissement de rapports. Des dispositions sont également ajoutées pour assurer la représentation du Secrétariat lors des sessions et accorder le statut d'observateur au Conservateur et au Dépositaire, favorisant ainsi une gouvernance inclusive et globale dans le cadre de la Commission d'experts.

La proposition comprend également d'autres modifications mineures, notamment des modifications terminologiques, visant à assurer la cohérence du texte, ainsi que la reformulation de certaines dispositions à des fins de clarification.

2.3.3. *Révision des règles de procédure de l'Autorité de surveillance*

À l'instar des statuts, les règles de procédure de l'Autorité de surveillance s'appliquent à l'ensemble des activités de l'Autorité de surveillance, ce qui comprend les matières pour lesquelles l'Union dispose d'une compétence exclusive, conformément à la déclaration figurant à l'annexe de la décision 2014/888/UE du Conseil, et les modifications qui y sont apportées ont ainsi une incidence directe sur la participation de l'Union à cette instance.

Avec l'accord de la présidence, le Secrétariat a proposé certaines modifications des règles de procédure, afin de veiller au respect des obligations contractuelles existantes et des procédures applicables, et d'améliorer ces règles à la lumière de l'expérience acquise par l'Autorité de surveillance. La proposition introduit une procédure écrite, optimisant le processus de préparation et d'approbation des procès-verbaux et des décisions, et améliorant l'efficacité et la clarté globales des méthodes de travail de l'Autorité de surveillance.

Parmi les modifications majeures, les règles de procédure proposées suppriment la définition de la *majorité qualifiée*, qui correspond à la majorité des deux tiers des voix des membres présents et votants, et réduisent les décisions soumises à ce mode de vote, en faisant de la majorité simple l'option par défaut. L'argument avancé est que l'exigence d'une majorité qualifiée pour chaque décision semble disproportionnée et que le cadre décisionnel doit être simplifié.

L'article 3 (précédemment intitulé «Sessions» et désormais intitulé «Sessions et convocation» selon la proposition) a été remanié en profondeur afin de le rendre plus clair.

En ce qui concerne les sessions extraordinaires, le texte révisé précise que ces sessions seront, en principe, convoquées dans les mêmes délais que les sessions ordinaires. Si une telle session revêt un caractère urgent, des délais plus courts

pourront s'appliquer. Il appartient au président ou à la présidente de décider si une question revêt ou non un caractère urgent.

L'article 4, intitulé «*Représentation des membres*», est particulièrement pertinent pour l'Union, car son paragraphe sur les droits de vote d'une organisation régionale (en l'occurrence l'Union) a été déplacé à l'article 14 et révisé.

En ce qui concerne l'article 5, intitulé «*Observateurs*», le Secrétariat propose une catégorie privilégiée d'observateurs comprenant des entités jouant un rôle spécifique en vertu du protocole de Luxembourg, telles que le Conservateur, le Dépositaire et la Commission d'experts. Il s'agirait d'*observateurs permanents*, qui auraient la possibilité d'assister à toutes les réunions de l'Autorité de surveillance, toujours sous le contrôle du président ou de la présidente.

En ce qui concerne les *responsables* de l'Autorité de surveillance (le président ou la présidente et les deux vice-présidents ou vice-présidentes) (article 9), la proposition précise la durée de leur mandat et supprime l'exigence selon laquelle *les candidatures aux postes de responsables doivent être appuyées par un autre membre*, afin de simplifier la procédure de nomination.

L'article 14 de la proposition porte sur le *droit de vote*. Chaque membre dispose d'une voix. Pour les organisations régionales, telles que l'Union, il est proposé que *dans les domaines relevant de sa compétence, une organisation régionale dispose d'un nombre de voix égal au nombre de ses États membres qui sont également membres*. Et que *lorsqu'une organisation régionale vote, ses États membres ne prennent pas part au vote, et inversement*.

Les modifications proposées en ce qui concerne le *quorum* (article 15) sont liées à la suppression de la définition de la *majorité qualifiée*. Selon la proposition, le quorum est désormais atteint à la majorité simple des membres, au lieu de la majorité qualifiée. La proposition précise en outre, en ce qui concerne spécifiquement les organisations régionales, qu'*aux fins de la détermination du quorum pour les questions relevant de la compétence d'une organisation régionale, le nombre de voix de cette organisation correspond au nombre de voix qu'elle est habilitée à exprimer conformément à l'article 14, paragraphe 2*.

L'article 16, intitulé «*Vote et approbation tacite*», met également en œuvre le passage de la majorité qualifiée des membres présents et votants à la majorité simple des membres présents et votants¹³. Un autre point particulièrement important est que cet article introduit une procédure détaillée pour le vote dans le cadre de la *procédure écrite* et de l'*approbation tacite*. Ces mécanismes sont censés renforcer la flexibilité et l'efficacité de l'Autorité de surveillance. La procédure d'approbation tacite est liée à l'approbation du projet de budget du Conservateur et à l'approbation de la facture présentée par le Secrétariat pour l'exercice de ses fonctions. Pour ces deux procédures, le délai de réponse est d'*au moins deux semaines*. En ce qui concerne la procédure écrite, si le quorum concernant le nombre de réponses n'est pas atteint, la proposition sera rejetée. En ce qui concerne l'approbation tacite, comme son nom l'indique, si, à l'expiration du délai, la proposition ne rencontre pas suffisamment d'opposition, alors elle est réputée adoptée.

¹³ Il existe une exception à cette règle pour l'adoption de nouveaux statuts ou règles de procédure conformément à l'article 21.

La dernière modification substantielle figurant dans la proposition est celle relative à la modification des statuts et des règles de procédure de l'Autorité de surveillance (article 21, intitulé «*Modification des statuts et des règles de procédure*»). En ce qui concerne ces instruments juridiques de base, il est proposé de maintenir une exigence de majorité qualifiée (*deux tiers*) pour leur modification.

Comme indiqué dans les décisions (UE) 2024/851 et (UE) 2025/853 du Conseil, l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive en ce qui concerne les statuts et règles de procédure de l'Autorité de surveillance, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. Sur la dernière version des Règles types

Comme déjà indiqué à plusieurs reprises, 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. Cela est reconnu par l'article XIV («*Identification du matériel roulant ferroviaire aux fins de l'inscription*») du protocole de Luxembourg, qui renvoie lui-même à l'article 18, paragraphe 1, alinéa a), de la convention du Cap. Les Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire proposent un cadre pour l'attribution de l'identifiant URVIS et son marquage sur le matériel roulant ferroviaire. 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 utilisés actuellement dans les États ou groupes d'États pour l'exploitation dudit matériel roulant, par exemple, dans le cas de l'Union européenne, le registre européen des véhicules (REV) et le numéro d'immatriculation européen de véhicule (NEV) régis par la décision d'exécution (UE) 2018/1614 de la Commission.

Les modifications introduites dans la *révision 3* des Règles types introduisent la notion de *solution numérique* en tant que système facultatif permettant aux créanciers et aux débiteurs d'intégrer les informations relatives au matériel roulant dans une solution numérique permettant l'accès à ces informations. Ces modifications visent à optimiser le suivi des actifs ferroviaires à l'aide d'outils numériques. Elles n'ont aucune incidence sur le cadre juridique en vigueur dans l'Union européenne: elles établissent un cadre volontaire qui peut lier des parties privées dans leurs accords conclus au titre du protocole de Luxembourg, si elles le décident.

Cependant, la décision proposée par le Secrétariat sur ce point (*de prendre acte et de publier*¹⁴), n'est pas compatible avec le cadre juridique applicable, puisque l'article

¹⁴ L'Autorité de surveillance: 1) prend acte des modifications apportées aux Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire contenues dans la révision 3 de ces Règles types et du fait que ces modifications n'ont aucune incidence sur le fonctionnement du Registre international des garanties sur le matériel roulant; 2) charge le Conservateur de publier sur son site web les références des deuxième et troisième versions des Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire, accompagnées d'une explication indiquant que la deuxième version a été approuvée par l'Autorité de surveillance lors de sa deuxième session et qu'il a été pris acte de la troisième version lors de sa troisième session, dans la mesure où les modifications adoptées dans la troisième version n'ont aucune incidence sur le fonctionnement du Registre international des garanties sur le matériel roulant.

5, paragraphe 8, de ses statuts impose à l'Autorité de surveillance d'«*approuve[r] les Règles types et leurs modifications*». Étant donné que la révision 3 des Règles types qui est disponible *n'est pas* encore officielle, l'Union européenne devrait s'opposer à la proposition de *publication* des Règles types et soutenir seulement le fait de *prendre acte de la nouvelle révision 3*, tout en proposant de ne rien entreprendre jusqu'au moment où la révision 3 sera entrée en vigueur. Toutefois, si la révision 3 des Règles types entre en vigueur avant la troisième session de l'Autorité de surveillance et correspond à la version non officielle publiée à l'adresse https://unece.org/sites/default/files/2026-02/ECE-TRANS-SC.2-337-Rev.3EFR_Unofficial.pdf, l'Union européenne devrait proposer l'adoption de ces Règles types par l'Autorité de surveillance, conformément à l'article 5, paragraphe 8, de ses statuts.

3.2. Révision des statuts et des règles de procédure de l'Autorité de surveillance

Les modifications des statuts envisagées se limitent essentiellement à la clarification des travaux de la Commission d'experts en tant qu'organe consultatif de l'Autorité de surveillance. Ces modifications sont dans l'intérêt de l'Union européenne, car elles clarifient le rôle de cet organe et facilitent le travail de l'Autorité de surveillance. Il est donc proposé de soutenir ces modifications.

En ce qui concerne les règles de procédure de l'Autorité de surveillance, les propositions de modification sont nombreuses et ont différentes incidences. Parmi les modifications importantes figurent la suppression du vote à la majorité qualifiée au sein de l'Autorité de surveillance en tant qu'option de vote par défaut — y compris ses conséquences sur le quorum —, la suppression de l'obligation selon laquelle la candidature d'un responsable de l'Autorité de surveillance doit être appuyée par au moins un autre membre, ainsi que le transfert systématique et la clarification des droits de vote de l'Union. La majorité des modifications envisagées semblent apporter des clarifications importantes et améliorer les procédures de travail de l'Autorité de surveillance et peuvent donc être soutenues.

Toutefois, en ce qui concerne le vote par procédure écrite et l'approbation tacite, les délais de réponse (*au moins deux semaines*) sont insuffisants pour permettre à l'Union de suivre les procédures internes nécessaires à l'adoption d'une décision.

Dans la mesure où la procédure tacite se limite à l'*approbation du projet de budget du Conservateur et de la facture relative à la rémunération des prestations de secrétariat*, il convient de noter que l'Union n'est pas concernée par les questions budgétaires relatives à l'Autorité de surveillance; par conséquent, cette question est considérée comme relevant de la compétence des États membres. D'autre part, si la proposition d'approbation de décisions par approbation tacite maintient l'expression «*lorsque l'Autorité de surveillance en décide ainsi*», l'Union risque de se trouver face à des décisions relevant de sa compétence qu'elle n'a pas eu la possibilité de rejeter; en outre, l'adoption de décisions par approbation tacite devrait être limitée à des cas exceptionnels.

Pour ces raisons, il convient de modifier les délais de la procédure écrite en «*au moins 10 semaines*» et de limiter les possibilités d'adoption des décisions par approbation tacite à l'*approbation du projet de budget du Conservateur et de la facture relative à la rémunération des prestations de secrétariat*.

Il est donc proposé de soutenir l’approbation des modifications des statuts et des règles de procédure de l’Autorité de surveillance, sous réserve des modifications décrites ci-dessus.

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 les 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»*¹⁵.

4.1.2. Application en l’espèce

L’Autorité de surveillance est une instance créée par un accord, à savoir la convention du Cap (article 17) et le protocole de Luxembourg (article XII).

Les actes que l’Autorité de surveillance est appelée à adopter sont des actes ayant des effets juridiques. Premièrement, toute action concernant les Règles types a vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l’Union, en l’occurrence la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil, le règlement d’exécution (UE) 2019/773 de la Commission et la décision d’exécution (UE) 2018/1614 de la Commission. Deuxièmement, l’approbation de la révision des statuts et des règles de procédure de l’Autorité de surveillance aura des effets juridiques, car elle aura une incidence significative sur la participation de l’Union au fonctionnement du protocole de Luxembourg, qui est prévue dans la décision 2014/888/UE du Conseil.

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

4.2.1. Principes

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 pour lequel une position est prise au nom de l’Union. Si l’acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l’une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant la principale, tandis que l’autre n’est qu’accessoire, la

¹⁵ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

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.

4.2.2. *Application en l'espèce*

Les objectifs et le contenu des actes envisagés 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 troisième session de l'Autorité de surveillance établie au titre 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

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 a approuvé, par la décision 2014/888/UE du Conseil du 4 décembre 2014⁽¹⁾, 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 peut réviser ses propres statuts et règles de procédure, conformément, respectivement, à leurs articles 12 et 18. L'Autorité de surveillance est également tenue d'adopter les Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire, conformément à l'article 5, paragraphe 8, de ses statuts.
- (3) Lors de sa troisième session, qui se tiendra le 14 avril 2026, l'Autorité de surveillance du protocole de Luxembourg devrait, parmi les points inscrits à l'ordre du jour, réviser ses statuts et ses règles de procédure et prendre acte des Règles types actualisées (révision 3) pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire, élaborées sous les auspices du Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU).
- (4) Il convient d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein de l'Autorité de surveillance, étant donné que toute action de l'Autorité de surveillance concernant les Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire a vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union, 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

⁽¹⁾ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/888/oj>).

européenne⁽²⁾, le règlement d'exécution (UE) 2019/773 de la Commission du 16 mai 2019 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système «Exploitation et gestion du trafic» du système ferroviaire au sein de l'Union européenne⁽³⁾ 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⁽⁴⁾. En outre, les modifications des statuts et des règles de procédure devant être adoptées par l'Autorité de surveillance ont vocation à influencer de manière déterminante la participation de l'Union à cette instance.

- (5) En ce qui concerne la décision proposée par le Secrétariat de prendre acte et de publier¹⁶ une nouvelle version des Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire, il convient de noter qu'elle n'est pas compatible avec le cadre juridique de l'Autorité de surveillance, puisque l'article 5, paragraphe 8, de ses statuts impose à l'Autorité de surveillance d'«*approuve[r] les Règles types et leurs modifications*». Étant donné que la révision 3 des Règles types n'est pas encore entrée en vigueur, la proposition de *publication* de ces Règles ne doit pas être soutenue. L'Union européenne devrait plutôt se contenter de soutenir le fait de prendre acte de la révision 3 et proposer de ne rien entreprendre jusqu'au moment où cette nouvelle révision sera entrée en vigueur. Si la révision 3 des Règles types entre en vigueur avant la troisième session de l'Autorité de surveillance et correspond à la version non officielle publiée sur le site web de la CEE-ONU¹⁷, l'Union européenne devrait proposer l'adoption de ces Règles types par l'Autorité de surveillance.
- (6) Les propositions de modification des statuts de l'Autorité de surveillance se limitent essentiellement à la clarification des travaux de la Commission d'experts, en tant qu'organe consultatif de l'Autorité de surveillance. Ces modifications sont dans l'intérêt de l'Union européenne, car elles clarifient le rôle de cet organe et facilitent le travail de l'Autorité de surveillance, et doivent donc être soutenues.
- (7) Les propositions de modification des règles de procédure de l'Autorité de surveillance sont nombreuses et ont différentes incidences. Parmi les modifications importantes

⁽²⁾ 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) (JO L 138 du 26.5.2016, p. 44, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/797/oj>).

⁽³⁾ Règlement d'exécution (UE) 2019/773 de la Commission du 16 mai 2019 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système «Exploitation et gestion du trafic» du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et abrogeant la décision 2012/757/UE (JO L 139 I du 27.5.2019, p. 5, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/773/oj).

⁽⁴⁾ 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 Commission (JO L 268 du 26.10.2018, p. 53, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2018/1614/oj).

¹⁶ L'Autorité de surveillance: 1) prend acte des modifications apportées aux Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire contenues dans la révision 3 de ces Règles types et du fait que ces modifications n'ont aucune incidence sur le fonctionnement du Registre international des garanties sur le matériel roulant; 2) charge le Conservateur de publier sur son site web les références des deuxième et troisième versions des Règles types pour l'identification permanente du matériel roulant ferroviaire, accompagnées d'une explication indiquant que la deuxième version a été approuvée par l'Autorité de surveillance lors de sa deuxième session et qu'il a été pris acte de la troisième version lors de sa troisième session, dans la mesure où les modifications adoptées dans la troisième version n'ont aucune incidence sur le fonctionnement du Registre international des garanties sur le matériel roulant.

¹⁷ https://unece.org/sites/default/files/2026-02/ECE-TRANS-SC.2-337-Rev.3EFR_Unofficial.pdf

figurent la suppression du vote à la majorité qualifiée au sein de l'Autorité de surveillance en tant qu'option de vote par défaut — y compris ses conséquences sur le quorum —, la suppression de l'obligation selon laquelle la candidature d'un responsable de l'Autorité de surveillance doit être appuyée par au moins un autre membre, ainsi que le transfert systématique et la clarification des droits de vote de l'Union. La majorité des modifications envisagées apportent des clarifications importantes et améliorent les procédures de travail de l'Autorité de surveillance. Toutefois, les règles relatives au vote par procédure écrite et à l'approbation tacite fixent des délais très courts, manifestement insuffisants pour permettre les procédures internes nécessaires à l'adoption d'une décision, et les sujets sur lesquels une décision peut être adoptée par approbation tacite devraient être clairement et expressément définis. Il convient dès lors de soutenir les modifications des Règles de procédure de l'Autorité de surveillance, sous réserve de certains changements en ce qui concerne les règles relatives au vote par procédure écrite et à l'approbation tacite,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la troisième 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 lors de la session de l'Autorité de surveillance sans autre décision du Conseil.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président/La présidente