



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.1.2026
COM(2026) 15 final

2026/0007 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du groupe d'experts de l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) et au sein du groupe de travail des transports routiers de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) en ce qui concerne une proposition visant à autoriser l'adhésion de la Mongolie à l'AETR

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du groupe d'experts de l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) et du groupe de travail des transports routiers de la CEE-ONU (SC.1) en ce qui concerne l'adoption envisagée d'une modification de l'AETR autorisant l'adhésion de la Mongolie à l'AETR.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route

L'AETR vise à harmoniser le cadre législatif de ses parties contractantes en ce qui concerne les temps de conduite et de repos des conducteurs professionnels et les spécifications techniques correspondantes pour la construction et l'installation de l'appareil de contrôle utilisé dans les véhicules (le tachygraphe). L'AETR est entré en vigueur le 5 janvier 1976 et a ensuite été modifié à plusieurs reprises.

Tous les États membres sont parties à l'AETR¹.

2.2. Groupe d'experts de l'AETR et groupe de travail des transports routiers

Le groupe d'experts de l'AETR est un groupe technique institué par le comité des transports intérieurs de la CEE-ONU qui a pour mission d'élaborer des propositions visant à modifier l'AETR. Conformément à la décision instituant le groupe d'experts de l'AETR, l'Union européenne peut participer audit groupe². La Commission représente donc l'Union au sein de ce groupe d'experts.

¹ Autriche (ratification le 11/6/1975), Belgique (ratification le 30/12/1977), Bulgarie (ratification le 12/5/1995), Croatie (ratification le 3/8/1992), Chypre (ratification le 5/9/2003), Tchéquie (ratification le 22/6/1993), Danemark (ratification le 30/12/1977), Estonie (ratification le 3/5/1993), Finlande (ratification le 16/2/1999), France (ratification le 9/1/1978), Allemagne (ratification le 9/7/1975), Grèce (ratification le 11/1/1974), Hongrie (ratification le 22/10/1999), Irlande (ratification le 28/8/1979), Italie (ratification le 28/12/1978), Lettonie (ratification le 14/1/1994), Lituanie (ratification le 3/6/1998), Luxembourg (ratification le 30/12/1977), Malte (ratification le 24/9/2004), Pays-Bas (ratification le 30/12/1977), Pologne (ratification le 14/7/1992), Portugal (ratification le 20/9/1973), Roumanie (ratification le 8/12/1994), Slovaquie (ratification le 28/5/1993), Slovénie (ratification le 6/8/1993), Espagne (ratification le 3/1/1993) et Suède (ratification le 24/8/1973).

² Décision sur les questions relatives au comité des transports intérieurs: création d'un groupe d'experts de l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR), ECE/EX/2011/L.16, paragraphe 3: «Conformément aux Directives, le Groupe d'experts sera ouvert à tous les États membres de la CEE, à toutes les Parties contractantes à l'AETR et à l'Union européenne. [...]»

Le groupe de travail des transports routiers (SC.1) est un groupe institué par le comité des transports intérieurs afin de promouvoir la facilitation et le développement du transport routier international. Pour atteindre cet objectif, il convient d'harmoniser et de simplifier les règles et exigences applicables à ce mode de transport. Seules les parties contractantes à l'AETR participent au groupe de travail sur les transports routiers en tant que membres. L'Union européenne est invitée en tant qu'observateur à participer au groupe de travail, au sein duquel elle est représentée par la Commission ou la délégation de l'Union européenne auprès des Nations unies et d'autres organisations internationales à Genève.

Généralement, les projets d'amendement de l'AETR sont d'abord présentés aux membres du groupe d'experts, qui les examinent et les approuvent, avant d'être soumis pour approbation au groupe de travail des transports routiers de la CEE-ONU (SC.1). Si les deux groupes trouvent un consensus sur certains amendements à l'AETR, une partie contractante à l'AETR présente officiellement le projet d'amendement au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, conformément à l'article 21 de l'AETR. Une fois que le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies a porté la proposition d'amendement de l'AETR à la connaissance des parties contractantes, ces dernières disposent d'un délai de six mois pour présenter une objection à l'amendement. À l'expiration de ce délai, si aucune partie contractante n'a formulé d'objection à l'amendement, il est réputé adopté.

Les organes créés dans le cadre de la CEE-ONU (le groupe d'experts de l'AETR et le groupe de travail des transports routiers) constituent un forum auquel les amendements à l'AETR sont présentés et au sein duquel ils sont examinés et approuvés afin de préparer la proposition formelle d'amendement conformément à l'AETR et d'éviter toute objection après qu'il a été officiellement communiqué au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. Il convient donc d'établir les positions de l'Union en ce qui concerne les décisions à prendre au sein du groupe d'experts et du groupe de travail des transports routiers de la CEE-ONU.

2.3. Acte envisagé que doivent examiner le groupe d'experts de l'AETR et le groupe de travail des transports routiers

Lors de sa 40^e session prévue en février 2026, ou lors de sessions ultérieures, il est prévu que le groupe d'experts de l'AETR étudiera et élaborera, sur la base de la proposition de l'Union jointe à la présente proposition, des propositions de modification de l'article 14, paragraphe 1, de l'AETR en vue d'autoriser la Mongolie à adhérer audit accord.

Dans un premier temps, en septembre 2023, l'Allemagne a présenté une proposition similaire aux groupes de travail de la CEE-ONU.

L'article 14, paragraphe 1, de l'AETR³ établit que ledit accord est ouvert à l'adhésion des États membres de la Commission économique pour l'Europe (CEE) et des États admis au sein de la CEE à titre consultatif en vertu du paragraphe 8 ou du paragraphe 11 du mandat de la CEE. Il précise également que les adhésions au titre du paragraphe 11 du mandat de la CEE sont limitées à l'Algérie, à l'Égypte, à la Jordanie, au Liban, au Maroc et à la Tunisie.

Par conséquent, outre les États non européens qui sont déjà membres de la CEE, l'article 14, paragraphe 1, de l'AETR n'ouvre actuellement l'adhésion à l'AETR qu'à une liste fermée d'États non européens. Tout État non européen qui n'est pas membre de la CEE et ne figure pas sur la liste de l'article 14, paragraphe 1, de l'AETR et qui souhaite adhérer audit accord

³ Dans la version adoptée par le groupe «Transports routiers» (SC.1) lors de sa 114^e session (ECE/TRANS/SC.1/412, paragraphe 16), qui s'est tenue à Genève du 16 au 18 octobre 2019 et qui est entrée en vigueur le 23 avril 2022.

doit dès lors trouver une partie contractante disposée à présenter une proposition visant à modifier l'article 14, paragraphe 1, de l'AETR en vue de l'inclure dans cette liste.

Étant donné que l'objet de l'AETR relève de la compétence exclusive de l'Union, la Mongolie s'est adressée à la Commission pour s'enquérir de la possibilité pour l'Union de présenter une proposition de modification de l'article 14, paragraphe 1, de l'AETR, afin d'inclure expressément la Mongolie dans la liste des États non européens qui peuvent adhérer à cet accord.

L'acte envisagé a donc pour objet de permettre à la Mongolie d'adhérer à l'AETR. Le groupe d'experts sera chargé d'examiner la proposition en vue d'approuver l'amendement proposé et de recommander son approbation par le groupe de travail des transports routiers. Le groupe de travail des transports routiers pourrait également fournir des orientations et des instructions au groupe d'experts si cela s'avère nécessaire. Une fois la proposition officiellement approuvée par le groupe de travail des transports routiers, une partie contractante devra présenter cet amendement au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

L'acte envisagé, s'il est adopté, deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 21, paragraphe 6, de l'accord, aux termes duquel: «[t]out amendement réputé accepté entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle il aura été réputé accepté.». La Mongolie pourra alors adhérer à l'AETR conformément à la procédure qui sera prévue dans l'article 14 de cet accord.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La Mongolie a informé la Commission pour la première fois en janvier 2024 qu'elle souhaitait poursuivre le développement de ses routes commerciales et, pour ce faire, adhérer à l'AETR. Elle cherche notamment à développer son secteur du transport routier et du transport international par route au-delà de ses voisins immédiats (Chine et Fédération de Russie).

À cet égard, la Mongolie a informé la Commission qu'elle avait actuellement conclu des accords bilatéraux en matière de transport routier international avec plusieurs pays de l'UE et pays non membres de l'AETR. Ces données sont compilées dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1: Statut des accords bilatéraux de la Mongolie dans le domaine du transport routier international

(source: Gouvernement de Mongolie, février 2025)

	États membres de l'UE	Parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE
Accords bilatéraux existants ou permis échangés dans le secteur du transport routier international de la Mongolie	Allemagne, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Tchéquie.	Kazakhstan, Ukraine, Fédération de Russie, Biélorussie, Kirghizstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Turquie, Moldavie, Géorgie.

En outre, la Mongolie est partie contractante à plusieurs conventions internationales relatives au transport routier et à la sécurité routière⁴, ainsi qu'à la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (convention TIR).

Ainsi, si les principaux échanges de marchandises par route au départ et à destination de la Mongolie se font logiquement avec ses voisins⁵, il semble cependant qu'il soit dans l'intérêt de l'Union et de ses États membres que la Mongolie adhère à l'AETR. Plusieurs avantages peuvent découler d'une telle adhésion, notamment l'harmonisation des temps de conduite et de repos et l'utilisation du tachygraphe pour le transport routier international entre l'UE et la Mongolie, compte tenu de l'évolution des accords bilatéraux en vigueur et d'éventuels accords bilatéraux futurs entre la Mongolie et les États membres. La mise en œuvre de l'AETR en Mongolie peut également ouvrir la voie à la formation des conducteurs professionnels dans ce pays; au cours de la période 2022-2023, aucune carte de conducteur temporaire n'a été délivrée par les États membres aux conducteurs ayant leur résidence habituelle en Mongolie⁶. L'Association nationale du transport routier de Mongolie (NARTAM) est également membre de l'Union internationale des transports routiers (IRU)⁷ depuis 2000.

La position de l'Union devrait donc consister à soutenir la possibilité pour la Mongolie d'adhérer à l'AETR.

Dans son arrêt *AETR*⁸ du 31 mars 1971 dans l'affaire 22/70, la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu que le domaine du travail des équipages des véhicules affectés aux transports par route est une compétence externe exclusive de l'Union. Cette compétence est exercée depuis lors dans de nombreux actes législatifs adoptés par les colégislateurs de l'Union, notamment les règlements (CE) n° 561/2006⁹ et (UE) n° 165/2014¹⁰. Étant donné que l'objet de l'AETR relève du champ d'application de ces règlements, la compétence de négocier et de conclure l'accord en question et ses modifications appartient exclusivement à l'Union en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴ Dont la convention de Vienne sur la circulation routière (date d'adhésion: [19/12/1997](#)), la convention de Vienne sur la signalisation routière (date d'adhésion: [19/12/1997](#)) et la convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR, date d'adhésion: [18/9/2003](#)).

⁵ En 2022, les échanges avec la Chine et la Fédération de Russie représentaient respectivement 64 % et 13 % du commerce extérieur total de la Mongolie (source: Gouvernement de la Mongolie).

⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la délivrance de cartes de conducteur temporaires par les États membres conformément à l'article 26, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 165/2014, COM(2024) 309 final.

⁷ Site web de l'IRU: [NARTAM | IRU | Union internationale des transports routiers](#).

⁸ Arrêt de la Cour de justice du 31 mars 1971, *Commission/Conseil*, affaire C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32, points 30 à 31.

⁹ 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 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 (JO L 102 du 11.4.2006, p. 1, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/2006/561/oj](#)).

¹⁰ Règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route (JO L 60 du 28.2.2014, p. 1, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/2014/165/oj](#)).

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»*.

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord¹¹.

Lorsqu'un domaine du droit relève d'une compétence de l'Union européenne, l'absence de participation de l'Union à l'accord international en cause ne l'empêche pas d'exercer cette compétence en établissant, dans le cadre de ses institutions, une position à prendre en son nom dans l'instance créée par cet accord, notamment par l'intermédiaire des États membres parties audit accord agissant solidairement dans son intérêt¹².

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»*¹³.

4.1.2. Application en l'espèce

Le groupe d'experts de l'AETR et le groupe de travail des transports routiers (SC.1) sont des organes institués par le comité des transports intérieurs de la CEE-ONU.

L'amendement proposé constitue un acte produisant des effets juridiques. L'amendement envisagé, s'il est adopté, sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 21, paragraphe 6, de l'AETR.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

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

4.2. Base juridique matérielle

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 composantes est identifiable comme étant la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218,

¹¹ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, point 64.

¹² Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, point 52.

¹³ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

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

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement la politique relative aux transports.

Par conséquent, la base juridique matérielle de la décision proposée est l'article 91 du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 91 du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du groupe d'experts de l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) et au sein du groupe de travail des transports routiers de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) en ce qui concerne une proposition visant à autoriser l'adhésion de la Mongolie à l'AETR

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'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR)¹⁴ est entré en vigueur le 5 janvier 1976. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine couvert par l'AETR¹⁵.
- (2) En vertu de son article 14, paragraphe 1, à l'exception des États non européens qui sont déjà membres de la CEE, l'adhésion à l'AETR n'est ouverte qu'à une liste fermée d'États non européens¹⁶. Un État non européen qui n'est pas membre de la CEE et n'est pas mentionné sur la liste figurant à l'article 14, paragraphe 1, de l'AETR et qui souhaite adhérer audit accord doit donc trouver une partie contractante disposée à présenter une proposition visant à modifier l'article 14, paragraphe 1, de l'AETR en vue de l'inclure dans cette liste.
- (3) La Mongolie souhaite adhérer à l'AETR. La Mongolie a actuellement conclu des accords bilatéraux avec plusieurs États membres de l'Union, ainsi qu'avec plusieurs autres parties contractantes à l'AETR non membres de l'UE. L'adhésion de la Mongolie pourrait entraîner plusieurs avantages, notamment une harmonisation accrue des règles applicables au transport routier international à destination et en provenance de la Mongolie. Par conséquent, l'adhésion de la Mongolie est dans l'intérêt de l'Union et il convient donc que celle-ci présente une proposition visant à modifier l'AETR à cet effet.
- (4) En vertu de l'article 21 de l'AETR, n'importe quelle partie contractante peut présenter des projets d'amendement à l'AETR au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. Avant d'être soumises au secrétaire général des Nations unies, les propositions sont en général d'abord présentées au groupe de travail des transports

¹⁴ JO L 95 du 8.4.1978, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1977/2829/oj>).

¹⁵ Arrêt de la Cour de justice du 31 mars 1971, *Commission/Conseil*, affaire C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32, points 30 à 31.

¹⁶ Actuellement limitée à l'Algérie, à l'Égypte, à la Jordanie, au Liban, au Maroc et à la Tunisie.

routiers (ci-après le «SC.1») de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) qui les examine et les approuve. Un groupe d'experts sur l'AETR a été institué par la CEE-ONU dans le cadre de l'AETR. Ce groupe est un organe habilité à élaborer des propositions d'amendements de l'AETR et à les présenter au SC.1. Sur la base de la présente décision, l'Union proposera que le groupe d'experts de l'AETR, lors de sa 40^e session prévue en février 2026 et lors de sessions ultérieures, et le SC.1, lors de sa 121^e session prévue en octobre 2026 et lors de sessions ultérieures, examinent un amendement à l'AETR autorisant la Mongolie à adhérer à l'AETR.

- (5) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du groupe d'experts de l'AETR et du groupe de travail des transports routiers, car le projet d'amendement de l'accord qu'ils sont appelés à élaborer et à approuver serait contraignant au titre du droit international conformément à l'article 21, paragraphe 6, de l'AETR.
- (6) Les États membres ne devraient pas s'opposer à une communication par le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, en vertu de l'article 21, paragraphe 1, de l'AETR, du projet d'amendement qui figure à l'annexe de la présente décision. Si une communication du secrétaire général de l'Organisation des Nations unies ne se limite pas à l'amendement proposé figurant à l'annexe de la présente décision, les États membres ne devraient pas s'opposer à l'amendement proposé qui figure à l'annexe de la présente décision.
- (7) La position de l'Union au sein du groupe d'experts de l'AETR doit être exprimée par la Commission, tandis que la position de l'Union au sein du groupe de travail des transports routiers doit être exprimée par les États membres agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors des sessions ultérieures du groupe d'experts de la CEE-ONU sur l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) et du groupe de travail des transports routiers (SC.1) en ce qui concerne une proposition visant à modifier l'article 14, paragraphe 1, de l'AETR en vue d'autoriser la Mongolie à adhérer à cet accord figure à l'annexe de la présente décision.

Les modifications formelles et mineures apportées à la position visée au premier paragraphe peuvent être convenues sans qu'une nouvelle décision du Conseil ne soit nécessaire.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er} est exprimée par la Commission au sein du groupe d'experts de l'AETR et par les États membres, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, au sein du groupe de travail des transports routiers de la CEE-ONU.

Article 3

Lorsque le projet d'amendement figurant à l'annexe de la présente décision aura été approuvé par le groupe de travail des transports routiers de la CEE-ONU, les États membres agissant

conjointement dans l'intérêt de l'Union le soumettront au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, conformément à l'article 21, paragraphe 1, de l'AETR.

Les États membres ne s'opposent pas à une communication par le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, en vertu de l'article 21, paragraphe 1, de l'AETR, du projet d'amendement qui figure à l'annexe de la présente décision.

Article 4

La Commission et les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président