COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.11.2022
COM(2022) 649 final

2022/0386 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie sur le transport de marchandises par route, en ce qui concerne le règlement intérieur du comité mixte et la reconduction de l'accord

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 européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie sur le transport de marchandises par route signé à Lyon le 29 juin 2022[1] (ci-après l'«accord»), en ce qui concerne

- l'adoption du règlement intérieur du comité mixte conformément à l'article 6, paragraphe 6, de l'accord;
- la reconduction de l'accord conformément à son article 6, paragraphe 2.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Résumé de l'accord

L'accord accord vise à faciliter temporairement le transport routier de marchandises entre et à travers la République de Moldavie (ci-après la «Moldavie») et l'Union européenne en accordant des droits supplémentaires de transit et de transport de marchandises entre la Moldavie et l'UE à la suite de l'agression illégale menée par la Russie contre l'Ukraine et des perturbations importantes qu'elle entraîne pour le secteur des transports en Moldavie. Il est applicable jusqu'au 31 mars 2023.

Un comité mixte a été institué pour superviser et contrôler l'application et la mise en œuvre de l'accord. Il décide notamment de l'adoption de son règlement intérieur et de la reconduction de l'accord. En ce qui concerne la reconduction de l'accord, le comité mixte prend une décision au plus tard trois mois avant l'expiration de l'accord, c'est-à-dire au plus tard le 31 décembre 2022. Conformément à l'article 6, paragraphe 5, de l'accord, les décisions du comité mixte sont adoptées par consensus entre les parties.

Les autorités moldaves et la Commission ont convenu à titre provisoire que la première réunion du comité mixte aurait lieu le 15 décembre 2022.

2.2. Contrôle de l'accord

L'article 6, paragraphe 1, de l'accord a introduit l'obligation de contrôler l'accord, notamment par un réexamen périodique du fonctionnement de celui-ci à la lumière de ses objectifs. Dans ce contexte, les autorités moldaves ont fourni à la Commission des données sur la mise en œuvre de l'accord. Ces données couvrent notamment le troisième trimestre de 2022, c'est-à-dire les trois premiers mois d'application de l'accord. Il en ressort ce qui suit:

- **L'accord a permis de soutenir avec succès l'économie moldave en augmentant considérablement les exportations depuis la Moldavie vers l'UE.** Les exportations moldaves à destination de l'UE au troisième trimestre de 2022 (282,7 millions d'euros) ont augmenté, en valeur, de 17,5 % par rapport au troisième trimestre de 2021. Cela résulte de l'augmentation des exportations de céréales (+ 97,2 %), d'huiles végétales (+ 1 377,8 %) et de fruits et de vin (+ 22 %). L'UE représente désormais 60 % du total des exportations en provenance de Moldavie, et cette part devrait encore augmenter considérablement.

[1] JO L 181 du 7.7.2022, p. 4.

- **L'accord s'avère également très bénéfique pour l'UE.** Les exportations de l'UE vers la Moldavie au cours du troisième trimestre de 2022 (387,5 millions d'euros) ont augmenté de 41 % par rapport au troisième trimestre de 2021. Les exportations de produits pétroliers en particulier ont été multipliées par un facteur d'environ 4 en volume. Les exportations de l'UE vers la Moldavie ont été supérieures aux importations dans l'UE en provenance de Moldavie.
- **Les droits octroyés par l'accord aux transporteurs moldaves n'ont pas entraîné de hausse soudaine du nombre de camions moldaves sur les routes de l'UE.** Au cours du troisième trimestre de 2021, 13 255 opérations de transport routier ont été effectuées par des transporteurs moldaves dans l'UE, contre 14 983 au cours du troisième trimestre de 2022, ce qui représente une augmentation de 13 %. En fait, les transporteurs de l'UE ont bien davantage bénéficié de la mise en œuvre de l'accord (augmentation de 73 % du nombre d'opérations de transport routier effectuées par les transporteurs de l'UE en Moldavie, en comparant le troisième trimestre de 2021 et le troisième trimestre de 2022), même si le nombre d'opérations de transport routier effectuées par les transporteurs de l'UE vers la Moldavie reste nettement inférieur au nombre d'opérations de transport routier effectuées par les transporteurs moldaves vers l'UE (3 327 opérations de l'UE au cours du troisième trimestre de 2021, contre 5 572 au cours du troisième trimestre de 2022). Il peut donc être conclu avec certitude que **l'accord n'a pas été mis en œuvre aux dépens des transporteurs de l'UE**. Dans le même temps, le nombre d'autorisations délivrées par la Russie aux transporteurs moldaves a été plus que divisé par deux (4 406 au cours du troisième trimestre de 2021, contre 1 943 au cours du troisième trimestre de 2022). Cela montre que les transporteurs routiers moldaves sont parvenus à trouver d'autres marchés dans l'UE pour compenser la perte de perspectives économiques en Russie.
- **L'accord**, conjointement avec un accord de transport routier similaire entre la Moldavie et l'Ukraine, **a joué un rôle essentiel dans le contexte des corridors de solidarité**. Il a permis d'assurer une circulation fluide des marchandises en provenance d'Ukraine, réduisant ainsi la pression sur les États membres limitrophes de ce pays. Un nombre important et sans précédent de biens essentiels a quitté l'Ukraine vers l'UE en passant par la Moldavie. C'était le cas pour les céréales (96 602 tonnes de l'Ukraine vers l'UE en passant par la Moldavie au cours du troisième trimestre de 2022, contre 917 tonnes au cours du troisième trimestre de 2021) et les huiles végétales (22 708 tonnes au cours du troisième trimestre de 2022, contre 503 tonnes au cours du troisième trimestre de 2021). Par exemple, on a pu observer une augmentation importante des exportations de pétrole de l'Ukraine vers l'UE en passant par la Moldavie, avec 503 tonnes transportées au cours du troisième trimestre de 2021, contre plus de 22 708 tonnes au cours du troisième trimestre de 2022. De même, au cours du troisième trimestre de 2021, 917 tonnes de céréales ont quitté l'Ukraine vers l'UE en passant par la Moldavie, contre plus de 96 000 tonnes au cours du troisième trimestre de 2022.
- **L'accord** a également considérablement **réduit la charge** pesant sur le secteur des transports et les autorités étatiques en ce qui concerne les formalités administratives liées à la délivrance des autorisations.

2.3. Comité mixte

L'article 6 de l'accord institue un comité mixte chargé de superviser et de contrôler l'application et la mise en œuvre de l'accord, et de procéder périodiquement au réexamen du

fonctionnement de celui-ci à la lumière de ses objectifs. Conformément à cet article, le comité mixte est composé de représentants des parties. Ses décisions sont prises par consensus et sont contraignantes pour les parties.

Conformément à l'article 6, paragraphe 2, le comité mixte se réunit au plus tard trois mois avant l'expiration de l'accord, afin d'évaluer et de décider de la nécessité de reconduire l'accord et de prendre une décision sur la durée de cette reconduction.

Conformément à l'article 6, paragraphe 6, de l'accord, le comité mixte doit adopter son règlement intérieur.

2.4. L'acte envisagé du comité mixte en ce qui concerne son règlement intérieur

Lors de sa première réunion, le comité mixte doit arrêter une décision concernant l'adoption de son règlement intérieur, conformément à l'article 6, paragraphes 5 et 6, de l'accord. L'objectif du règlement intérieur est de sous-tendre l'organisation et le fonctionnement du comité mixte afin de permettre la mise en œuvre correcte de l'accord.

2.5. L'acte envisagé du comité mixte en ce qui concerne la reconduction de l'accord

Lors de sa première réunion, le comité mixte doit adopter une décision concernant la reconduction de l'accord jusqu'au 31 décembre 2025, conformément à l'article 6, paragraphes 2 et 5, de l'accord.

Il y a quatre raisons à cela. Premièrement, il ressort du contrôle de l'accord que celui-ci a été bénéfique pour les échanges commerciaux tant de l'UE que de la Moldavie. L'augmentation des services de transport routier a également été bénéfique pour les transporteurs routiers des deux parties. Il n'y a donc aucune raison de ne pas reconduire un accord qui, bien qu'initialement conçu pour soutenir l'économie moldave dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, a également apporté de réels avantages à l'UE. Deuxièmement, l'accord a permis à la Moldavie de commencer à réorienter ses échanges de l'est vers l'UE et a donc contribué à l'intégration progressive de l'économie moldave dans l'économie occidentale. Conjointement avec un accord de transport routier similaire signé avec l'Ukraine, il a également permis de faciliter les exportations de marchandises en provenance d'Ukraine, contribuant ainsi aux corridors de solidarité et maintenant à flot deux économies que l'UE est tenue de soutenir à court et à long terme. Ces éléments, qui revêtent également une signification politique manifeste dans le contexte géopolitique actuel, devraient être encouragés et confirmés par la reconduction proposée. Troisièmement, l'accord devrait également être interprété comme facilitant la reconstruction de l'Ukraine en temps utile, lorsque la guerre d'agression menée par la Russie contre ce pays sera finie. Enfin, l'UE est étroitement associée aux travaux menés dans le cadre de la plateforme internationale de soutien à la Moldavie – toute mesure qui pourrait être interprétée comme un retrait du soutien déjà accordé à la Moldavie enverrait un signal négatif et placerait l'UE dans une position incohérente, voire contradictoire, sur les plans interne et externe dans le cadre de cette plateforme.

La reconduction de l'accord jusqu'au 31 décembre 2025 est nécessaire car les conditions justifiant la conclusion de l'accord initial continuent de prévaloir, probablement pendant un certain temps encore. L'agression russe contre l'Ukraine s'intensifie et la plupart des observateurs ne croient pas qu'elle prendra fin dans un avenir proche. Cela signifie également que le transport maritime via les ports de la mer Noire, qui pourrait être l'un des itinéraires de transit des exportations moldaves, reste très limité. L'initiative céréalière de la mer Noire, menée sous l'égide des Nations unies, a apporté une solution partielle. Toutefois, la

prolongation de cette initiative est elle-même incertaine et son champ d'application reste actuellement limité aux céréales. La poursuite des opérations militaires à la frontière orientale de la Moldavie et la destruction d'infrastructures de transport dans les zones connexes, qui étaient auparavant des zones de transit pour les exportations moldaves, resteront un frein dans un avenir immédiat, entravant l'accès de la Moldavie à ses marchés traditionnels.

2.6. Accord de transport routier entre l'UE et l'Ukraine

La Commission présentera prochainement une proposition de décision du Conseil établissant la position de l'Union sur la reconduction de l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur le transport de marchandises par route signé à Lyon le 29 juin 2022[2]. Pour les raisons exposées ci-dessus, et notamment le rôle joué par la Moldavie dans le cadre des corridors de solidarité et l'existence de l'accord de transport routier entre l'Ukraine et la Moldavie, la Commission est d'avis que la date de fin de l'accord avec l'Ukraine devrait être la même que pour la Moldavie, à savoir le 31 décembre 2025.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La position à prendre au nom de l'Union devrait donc être favorable à l'adoption du projet de décision du comité mixte joint à la présente proposition.

4. BASE JURIDIQUE

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions du Conseil 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 qui ont 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».

Le comité mixte est une instance créée par un accord, à savoir l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie sur le transport de marchandises par route.

La décision que le comité mixte est appelé à adopter est un acte ayant des effets juridiques. Premièrement, l'acte envisagé sur l'adoption du règlement intérieur du comité mixte sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 6, paragraphes 5 et 6, de l'accord; deuxièmement, l'acte envisagé sur la reconduction de l'accord sera également contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 6, paragraphes 2 et 5, de l'accord.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord. En conséquence, la base juridique procédurale de la décision du Conseil proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

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

[2] JO L 179 du 6.7.2022, p. 1.

prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et qu'il apparaît que l'une de ces deux finalités ou composantes est 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 routier.

La base juridique matérielle de la décision proposée est l'article 91 du TFUE.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Il y a lieu de publier la décision du comité mixte au Journal officiel de l'Union européenne après son adoption.

2022/0386 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie sur le transport de marchandises par route, en ce qui concerne le règlement intérieur du comité mixte et la reconduction de l'accord

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 entre l'Union européenne et la République de Moldavie sur le transport de marchandises par route[3] (ci-après l'«accord») a été signé par l'Union et est applicable à titre provisoire depuis le 29 juin 2022.

(2) L'article 6, paragraphe 1, de l'accord institue un comité mixte chargé de superviser et de contrôler l'application et la mise en œuvre de l'accord, et de procéder périodiquement au réexamen du fonctionnement de celui-ci à la lumière de ses objectifs.

(3) Le comité mixte doit adopter son règlement intérieur.

(4) Conformément à l'article 5, paragraphe 1, de l'accord, celui-ci est applicable jusqu'au 31 mars 2023. Le comité mixte doit toutefois se réunir au plus tard trois mois avant l'expiration de l'accord, afin d'évaluer et de décider de la nécessité de reconduire l'accord.

(5) Afin que l'accord continue d'être bénéfique tant pour l'Union européenne que pour la République de Moldavie, il convient de le reconduire jusqu'au 31 décembre 2025.

(6) Afin de garantir la mise en œuvre correcte de l'accord, il convient d'adopter le règlement intérieur du comité mixte.

(7) Par conséquent, lors de sa réunion du 15 décembre 2022, le comité mixte doit arrêter une décision concernant l'adoption de son règlement intérieur, décider de la nécessité de reconduire l'accord et prendre une décision sur la durée de cette reconduction.

(8) Il y a donc lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte, en ce qui concerne l'adoption de son règlement intérieur et la reconduction de l'accord, étant donné que ses décisions seront contraignantes pour l'Union,

[3] JO L 181 du 7.7.2022, p. 4.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte institué par l'article 6 de l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie sur le transport de marchandises par route (ci-après l'«accord»), en ce qui concerne l'adoption de son règlement intérieur et la reconduction de l'accord, y compris la durée de cette reconduction, est fondée sur le projet de décision du comité mixte joint à la présente décision.

Des modifications mineures du projet de décision du comité mixte peuvent être acceptées par les représentants de l'Union au sein du comité mixte sans que le Conseil doive adopter une nouvelle décision.

Article 2

La décision du comité mixte est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 3

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président