

N° 256

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 janvier 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *OCTIES* DU RÈGLEMENT,

sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (E 6740),

Par Mme Bernadette BOURZAI,
Sénatrice

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La proposition de règlement relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport fixe le cadre de référence pour la création du réseau structurant de transports en Europe dit RTE-T. Il fait partie du « paquet infrastructures » présenté par la Commission européenne le 19 octobre dernier et qui comprend le futur Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, fonds doté de 50 milliards d'euros dont 31,7 milliards pour les réseaux transeuropéens de transport.

Il tend à réviser les lignes directrices du réseau transeuropéen de transport. Il vise notamment à fixer des exigences élevées pour moderniser et rendre interopérable les réseaux existants et dégage les priorités pour de nouvelles infrastructures. Cet ensemble de normes et d'objectifs sert de cadre pour l'octroi des financements de l'Union.

De ce texte, il faut retenir deux innovations principales.

Tout d'abord, il énonce des spécifications techniques beaucoup plus exigeantes et précises que dans les orientations actuelles. Il fixe d'ailleurs des échéances précises de mise en conformité : 2030 ou 2050 selon le type de réseau.

Ensuite, il crée ce que la Commission européenne appelle des corridors. Au nombre d'une dizaine, ces corridors sont les principaux axes stratégiques de transport dans l'Union, par exemple le corridor Strasbourg-Danube-Mer noire. Ces corridors sont la priorité de la Commission européenne qui y consacrera le plus de financements européens, en particulier sur les tronçons transfrontaliers. Mais surtout, la Commission européenne met en place une nouvelle gouvernance de ces corridors, via ce qu'elle nomme des coordonnateurs et des plateformes de corridors.

Dans ce contexte, quels pourraient être les problèmes de subsidiarité ?

L'article 171 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que l'Union « *établit un ensemble d'orientations couvrant les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens; ces orientations identifient des projets d'intérêt commun* ». Il dispose encore que l'Union « *peut soutenir des projets d'intérêt commun soutenus par les États membres et définis dans le cadre des orientations précitées* ». L'Union est enfin compétente pour mettre en œuvre des actions assurant l'interopérabilité des réseaux, en particulier par l'harmonisation des normes techniques. En revanche, le paragraphe 2 de l'article 171 laisse aux États membres, en liaison avec la Commission le soin de coordonner leurs politiques nationales lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir un impact sur la réalisation des réseaux transeuropéens. Par ailleurs, l'article 172 dispose que les orientations et projets d'intérêt commun qui concernent le territoire d'un État membre requièrent l'approbation de l'État membre concerné.

Schématiquement, il ressort de ces dispositions du traité l'équilibre suivant :

– l'Union définit des lignes directrices, des priorités qui servent de cadre pour l'octroi des financements européens. C'est par le biais des financements que l'Union oriente les décisions des autorités publiques et des opérateurs en faveur de certains types de projets.

– les États membres, y compris les autorités locales et les opérateurs parties prenantes, sont les premiers responsables de la mise en œuvre des orientations et du choix des projets. La définition précise des tracés, les procédures de lancement, le montage financier, le pilotage des projets relèvent de la compétence des États.

Le fait que l'Union finance et financera de manière plus soutenue les corridors et les infrastructures qui leurs sont liées ne suffit pas à justifier une prise de contrôle par l'Union européenne de la mise en œuvre de projets qui demeureront financés à titre principal, voire exclusif, par les États membres, les autorités locales ou des opérateurs privés. En France, certaines procédures comme la déclaration d'utilité publique sont très encadrées. Il importe que les choix qui fondent cette utilité publique (opportunité, définition du tracé, aménagement...) soient pleinement maîtrisés par les autorités effectivement responsables.

Les responsables politiques sont confrontés tous les jours au problème de l'acceptabilité des infrastructures par les riverains. Les manifestations, parfois violentes, en témoignent. Une intervention directe de Bruxelles, pour accélérer le démarrage des projets, ne serait pas nécessairement opportune.

Or, plusieurs dispositions de la proposition de règlement tendent à brouiller la frontière entre ce qui relève, d'une part, des grandes orientations et de la définition des priorités et, d'autre part, de la programmation des projets et de leur mise en œuvre. La Commission européenne semble tenter de prendre la main sur le déploiement de ces corridors. Deux points posent plus particulièrement problèmes.

Premier point : L'article 51 de la proposition prévoit la nomination d'un « coordonnateur européen » pour chaque corridor. Il serait nommé par la Commission, après avoir simplement consulté les États membres concernés. Ces coordonnateurs seraient notamment chargés de « diriger la mise en œuvre coordonnée du corridor de réseau central de manière à respecter les délais fixés dans la décision d'exécution relative à chaque corridor de réseau central » (article 51).

Second point : L'article 53 autorise la Commission européenne à prendre seule des décisions d'exécution afin de soutenir la mise en œuvre des corridors. Or le champ et la portée de ces décisions sont difficiles à cerner et l'on peut s'inquiéter qu'elles ne permettent à la Commission d'interférer directement sur les plans de développement des corridors élaborés par les États membres entre eux (articles 52 et 53).

C'est d'ailleurs ce que laisse entendre l'article 51 précité qui prévoit que le coordonnateur dirige la mise en œuvre « *de manière à respecter les délais fixés dans la décision d'exécution relative à chaque corridor* ».

Ces deux points, qui s'intègrent dans un texte dont la tonalité générale est beaucoup plus prescriptive et normative que celle des orientations en vigueur, paraissent contraire au principe de subsidiarité.

Certes, la législation en vigueur permet déjà la nomination de coordonnateurs, mais uniquement pour faciliter la mise en œuvre de projets transfrontaliers d'intérêt européen. En outre, ils sont nommés en accord avec les États membres, pas après une simple consultation. Ils ne dirigent pas la mise en œuvre.

Ces deux dispositions semblent d'autant plus contraires au principe de subsidiarité que la proposition de règlement contient une sorte de clause de sauvegarde. L'article 59 prévoit en effet qu'en cas de retard dans l'achèvement du réseau central, et donc des corridors, la Commission peut demander aux Etats membres les raisons de ce retard. La Commission pourrait alors décider d'adopter des mesures appropriées. Bien que cet article mérite d'être affiné, il semble plus respectueux du principe de subsidiarité. La Commission se réserve la possibilité d'intervenir dans la mise en œuvre des corridors dans le cas où les Etats membres ont démontré leur carence. C'est bien le sens du principe de subsidiarité. L'Union européenne ne doit se substituer aux Etats membres que lorsqu'ils ne sont pas capables d'atteindre l'objectif fixé. Il est particulièrement inacceptable que des infrastructures d'intérêt européen ne voient pas le jour en raison de l'inertie ou de procédures nationales différentes. La sous-consommation des fonds européens est aussi un problème inquiétant.

Pour ces raisons, la commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution suivante :

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ**

- ① Le chapitre IV de la proposition de règlement définit les modalités de la gouvernance des « corridors du réseau central » qui sont les grands axes stratégiques de transport transeuropéen. L'article 51 prévoit la nomination de « coordonnateur européen » par la Commission européenne pour notamment diriger la mise en œuvre de ces corridors. En outre, l'article 53 autorise la Commission européenne à prendre des décisions d'exécution pour mettre en œuvre ces corridors.
- ② Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ③ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ④ – L'accélération de la réalisation des projets de transport d'intérêt européen doit être une priorité. Les retards fréquemment constatés depuis plusieurs années ne sont pas acceptables lorsqu'ils sont imputables à des procédures nationales différentes des administrations, à l'inertie ou à la sous-consommation des crédits européens. Cette préoccupation que la Commission européenne poursuit légitimement doit se concilier avec le principe de subsidiarité. Les Etats membres, avec les autorités locales, restent les mieux placés pour créer les conditions d'une bonne acceptabilité des projets d'infrastructure par les populations riveraines.
- ⑤ – Les articles 170 à 172 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne donnent compétence à l'Union pour définir les grandes orientations et objectifs des réseaux transeuropéens. En revanche, ils laissent aux Etats membres, conformément au principe de subsidiarité, la responsabilité de la mise en œuvre des projets d'intérêt commun, l'Union venant alors en soutien.
- ⑥ – L'article 51 de la proposition de règlement va au-delà de ce partage des rôles en donnant au coordonnateur européen la mission de diriger la mise en œuvre coordonnée des corridors, afin de faire respecter des délais fixés par une décision d'exécution de la Commission européenne, même dans le cas d'un projet ne recevant pas de financements européens.

- ⑦ – Le même reproche peut être fait à l'article 53 de la proposition de règlement qui autorise la Commission européenne à adopter seule de telles décisions d'exécution, lesquelles pourraient porter sur de nombreux aspects, en particulier la planification, les coûts et les délais de mise en œuvre.
- ⑧ – Une approche plus conforme au principe de subsidiarité est celle de l'article 59 de la proposition de règlement qui prévoit l'intervention de la Commission en cas de retards des travaux. Cette situation peut en effet témoigner de la carence d'un ou de plusieurs Etats membres.
- ⑨ Le Sénat estime, en conséquence, que les articles 51 et 53 de la proposition de règlement (E 6740) ne sont pas conformes, dans leur rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.