

N° 251

—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 avril 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 avril 1995.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par MM. Christian de LA MALÈNE et Jacques OUDIN sur le projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission 90/388/CEE concernant la suppression des restrictions à l'utilisation des réseaux câblés de télévision pour la fourniture de services de télécommunications (n° E-385),

Par M. Michel d'AILLIÈRES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Gollet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 236 (1994-1995).

Union européenne.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LES ENJEUX DU PROJET D'ACTE COMMUNAUTAIRE N° E 385 NE POSENT PAS A LA FRANCE DE PROBLÈME DE FOND.....	4
II. C'EST UNE NOUVELLE FOIS LA PROCÉDURE CONTROVERSÉE DE L'ARTICLE 90-3 DU TRAITÉ DE ROME QUI MOTIVE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	4
A. pouvoir de surveillance ou pouvoir normatif autonome ?.....	4
B. une nécessaire clarification du texte de l'article 90-3.....	6
CONCLUSION	7
EXAMEN EN COMMISSION	7
PROPOSITION DE RESOLUTION	7

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le 21 décembre 1994, la Commission européenne a transmis au Conseil des Communautés une proposition d'acte communautaire qui tend à modifier, une nouvelle fois, une précédente directive n° 90/388 de 1990, relative à la concurrence sur les marchés des services de télécommunications.

Ce projet d'acte communautaire n° E 385 fait l'objet d'une proposition de résolution de nos collègues Christian de la Malène et Jacques Oudin en application de l'article 88-4 de la Constitution, et qui a été déposée sur le bureau du Sénat le 21 mars 1995.

Lors de sa réunion du 5 avril 1995, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a bien voulu me désigner comme rapporteur de cette proposition de résolution.

Votre rapporteur rappellera brièvement les enjeux de ce projet d'acte communautaire et l'objet de la proposition de résolution qu'il a suscitée.

I. LES ENJEUX DU PROJET D'ACTE COMMUNAUTAIRE N° E 385 NE POSENT PAS A LA FRANCE DE PROBLÈME DE FOND

Dans les considérants exposés à titre liminaire, la Commission observe que dans certains pays membres, la libéralisation du secteur des télécommunications n'est pas aussi totale que de précédentes directives y invitaient, notamment en ce qui concerne les réseaux câblés de télévision. Les conclusions d'une étude conduite par la Commission la conduisent à dire que l'ouverture des réseaux câblés à de nouveaux opérateurs "permettrait de surmonter les problèmes qui tiennent au niveau élevé des prix et à l'insuffisance des capacités et qui résultent, dans une large mesure, du caractère exclusif de la fourniture des infrastructures dans la plupart des États membres".

Ainsi, la présente proposition de directive a-t-elle pour objet d'inviter les États qui ne l'ont pas encore fait à ouvrir les réseaux gérés par des câblo-opérateurs et inviter ces derniers à fournir d'autres services, indépendamment de la télédiffusion.

La France pour sa part ne fait aucune objection à cette proposition, dans la mesure où elle a d'ores et déjà autorisé l'ouverture de ces réseaux câblés "à d'autres services que la seule télédiffusion.

II. C'EST UNE NOUVELLE FOIS LA PROCÉDURE CONTROVERSÉE DE L'ARTICLE 90-3 DU TRAITÉ DE ROME QUI MOTIVE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

A. POUVOIR DE SURVEILLANCE OU POUVOIR NORMATIF AUTONOME ?

Lors d'un précédent rapport établi à l'occasion d'une proposition de résolution concernant l'utilisation par la Commission de l'article 90-3 du Traité de Rome, sur un sujet voisin puisque le projet d'acte communautaire concernait la

libéralisation des télécommunications par satellites, votre Commission avait décrit les difficultés posées par l'utilisation de cette disposition du Traité ⁽¹⁾

Votre rapporteur croit utile de rappeler, à nouveau, les termes de cet article 90 :

Article 90

1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques, et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres.

Cet article, dont le but est de prévoir un équilibre entre les règles de concurrence prévues au sein de l'Union et, d'autre part, les droits "exclusifs ou spéciaux" accordés par certains Etats à des entreprises à caractère public ou monopolistique, octroie donc dans ce domaine un "pouvoir de surveillance" à la Commission qui lui permet d'adresser les "directives ou décisions appropriées aux Etats membres".

Outre que ce pouvoir normatif reconnu à la Commission est susceptible de mettre en jeu des intérêts industriels considérables, il pose deux problèmes juridiques principaux que rappellent fort opportunément les auteurs de la présente proposition de résolution.

- ni le Conseil, ni le Parlement européen "seules instances communautaires pourvues d'une légitimité démocratique", ne sont appelés à

⁽¹⁾ cf. rapport Sénat n° 320 annexé au procès-verbal de la séance du 6 avril 1994.

intervenir dans le processus d'élaboration de la directive : leur consultation par la Commission n'est qu'une faculté à laquelle elle peut ou non recourir, les avis reçus n'ayant au demeurant aucun caractère obligatoire. On pourra néanmoins se féliciter que, pour le présent projet d'acte communautaire, la Commission ait procédé à cette double consultation.

- la Cour de Justice des Communautés européennes, saisie à deux reprises par la France sur la validité du recours par la Commission à l'article 90-3, a, à chaque fois, conforté la démarche de la Commission en estimant notamment que "le pouvoir de surveillance confié à la Commission comporte la possibilité, fondée sur l'article 90-3, de préciser des obligations découlant du Traité. Par conséquent, l'étendue de ce pouvoir dépend de la portée des règles dont il s'agit d'assurer le respect".

B. UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION DU TEXTE DE L'ARTICLE 90-3

Prenant acte de la position réitérée de la Cour de Justice des Communautés ainsi que de l'évidente détermination de la Commission à recourir au dispositif de l'article 90-3 qui lui accorde, de fait, une capacité normative importante, en dehors de toute implication réelle du Conseil ou du Parlement européen, il semble plus qu'opportun à votre rapporteur de saisir l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 1996 pour clarifier un point juridique qui se trouve contredire la volonté de plus en plus partagée de rééquilibrer le processus décisionnel communautaire en faveur d'une plus grande démocratisation et, partant, d'une meilleure légitimité.

C'est d'ailleurs ce qu'exprimait notre collègue Yves Guéna dans son récent rapport ¹ établi sur la réforme institutionnelle de 1996. Il y souhaite que cette dernière "réaffirme sans ambiguïté, par exemple par un protocole interprétatif annexé au Traité, que l'article 90-3 du Traité ne peut autoriser la Commission à prendre des mesures normatives de caractère général sans l'accord du Conseil".

Il ajoute que "les divisions et l'inertie du Conseil, qui rendent possible le transfert rampant du pouvoir de décision vers la Commission européenne, ont tendance à s'aggraver avec chaque augmentation du nombre des États membres". Une clarification du rôle de la Commission européenne paraît donc nécessaire.

¹ Rapport d'information n° 224 Sénat "La Réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne".

Par ailleurs, Mmes Ameline et Catala, députés, rappellent au nom de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale ² que "cette interprétation de l'article 90-3 est inacceptable" (...), notant "que les nombreuses protestations élevées en 1991 au sujet de la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz, ont conduit la Commission à renoncer à légiférer par cette voie contestable et à retenir, comme base juridique, l'article 100-A qui prévoit une décision du Conseil de l'Union européenne, en coopération avec le Parlement européen".

*

* *

CONCLUSION

Pour cet ensemble de raisons, votre rapporteur propose à la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées d'adopter la proposition de résolution déposée par nos collègues MM. Jacques Oudin et Christian de La Malène.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission a examiné la présente proposition de résolution au cours de sa séance du jeudi 13 avril 1995.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Jacques Genton a rappelé que la délégation du Sénat pour l'Union européenne s'était associée à la présente proposition de résolution et estimé que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, pourrait faire légitimement l'objet d'une évolution.

M. Michel d'Aillières, rapporteur, a fait observer que le recours systématique à l'article 88-4 à chaque fois que le problème de l'utilisation de l'article 90-3 du Traité de Rome se présenterait risquait toutefois d'affaiblir la procédure elle-même.

² Rapport d'information n° 1939 A.N. - "Quelles réformes pour l'Europe de demain ?"

M. Christian de La Malène a estimé que l'article 90-3 du Traité de Rome ne pouvait avoir été conçu pour conférer un pouvoir normatif à la Commission.

La commission a enfin fixé le délai limite au dépôt d'amendements à cette proposition de résolution au mardi 18 avril à 17 heures.

A l'issue du débat, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a adopté, en application de l'article 73 bis du règlement du Sénat, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur le projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission n° 90/388/CEE concernant la suppression des restrictions à l'utilisation des réseaux câblés de télévision pour la fourniture de services de télécommunication (n° E 385).

Le Sénat,

considérant que la Commission s'apprête une nouvelle fois à adopter seule, en s'appuyant sur l'article 90-3, un projet de directive dont les conséquences sont importantes ;

considérant que l'interprétation faite par la Commission et la Cour de justice de l'article 90-3 du Traité transforme un pouvoir de surveillance en un véritable pouvoir normatif autonome et porte ainsi atteinte au fonctionnement démocratique de l'Union européenne ;

demande au Gouvernement de tout mettre en oeuvre pour qu'une réforme de l'article 90-3 du Traité de Rome intervienne lors de la révision institutionnelle de 1996 afin que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne soient systématiquement associés au processus décisionnel.