



Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 20 mars 2013

Ordre du jour :

1. Continuation de l'examen des documents européens suivants :

COM (2013) 26 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL abrogeant le règlement (CEE) n°1192/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer

COM (2013) 27 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n°881/2004

COM (2013) 28 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n°1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer

COM (2013) 29 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

COM (2013) 30 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne

COM (2013) 31 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la sécurité ferroviaire (Refonte)

Les dossiers précités font partie du quatrième paquet ferroviaire et relèvent du contrôle du principe de subsidiarité. La période des huit semaines pour le contrôle de la subsidiarité a commencé le 6 février et expirera le 3 avril.

COM (2013) 25 : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS relative au QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE - ACHEVER L'ESPACE FERROVIAIRE UNIQUE

EUROPÉEN POUR STIMULER LA COMPÉTITIVITÉ ET LA CROISSANCE EUROPÉENNES

COM (2013) 32 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS sur les progrès réalisés dans la voie de l'interopérabilité du système ferroviaire

COM (2013) 33 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS sur le profil et les tâches des autres personnels de bord des trains

COM (2013) 34 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE relatives à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le quatrième paquet ferroviaire

Les dossiers précités font partie du quatrième paquet ferroviaire et ne relèvent pas du contrôle du principe de subsidiarité.

2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Roland Schreiner

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Félicie Weycker, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

M. Georges Bach, membre du Parlement européen

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusées : Mme Anne Brasseur, Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Continuation de l'examen des documents européens suivants :

COM (2013) 26 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT

EUROPÉEN ET DU CONSEIL abrogeant le règlement (CEE) n°1192/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer

COM (2013) 27 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n°881/2004

COM (2013) 28 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n°1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer

COM (2013) 29 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

COM (2013) 30 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne

COM (2013) 31 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la sécurité ferroviaire (Refonte)

COM (2013) 25 : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS relative au QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE - ACHEVER L'ESPACE FERROVIAIRE UNIQUE EUROPÉEN POUR STIMULER LA COMPÉTITIVITÉ ET LA CROISSANCE EUROPÉENNES

COM (2013) 32 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS sur les progrès réalisés dans la voie de l'interopérabilité du système ferroviaire

COM (2013) 33 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS sur le profil et les tâches des autres personnels de bord des trains

COM (2013) 34 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE relatives à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le quatrième paquet ferroviaire

Au cours de sa réunion du 27 février dernier, la Commission du Développement durable a entamé l'examen des documents européens sous rubrique et a convenu de rédiger un avis motivé dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité, afin de contester les propositions législatives de la Commission européenne.

Face à la complexité juridique d'un tel exercice, les responsables du Ministère se sont adressés à un cabinet d'avocats qui a rédigé un projet de texte transmis aux membres de la commission parlementaire (voir courrier électronique n°121328 du 19 mars 2013) et qui servira de base de travail pour rédiger l'avis motivé. En outre, il sera fait usage d'une prise de position transmise à la Chambre des Députés par la Chambre des salariés (voir courrier électronique n°121382 du 20 mars 2013).

Le quatrième paquet ferroviaire est composé de six propositions législatives. L'avis motivé se bornera cependant à commenter deux de ces six propositions, à savoir :

1. une proposition de directive modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (document COM (2013) 29 final),
2. une proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n°1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (document COM (2013) 28 final).

De l'échange de vues corrélatif à l'examen du projet d'avis rédigé par le cabinet d'avocats, il y a lieu de retenir les points saillants suivants :

- ce projet d'avis a une connotation exclusivement juridique, ce qui est absolument nécessaire afin de tenter de convaincre la Commission européenne. Certains membres de la commission parlementaire déplorent pourtant le fait que ce texte ne comporte aucune connotation politique. Ils sont en effet d'avis que certains éléments sortant du cadre juridique sont si importants qu'ils ne peuvent pas être passés sous silence et devraient d'une manière ou d'une autre être intégrés dans l'avis final de la Chambre des Députés. Il est finalement décidé procéder en deux étapes distinctes : dans l'immédiat, un avis motivé purement juridique sera rédigé puis, le cas échéant, il sera procédé à la rédaction d'un avis politique ;
- au point 14 du projet d'avis, il est ajouté un paragraphe mentionnant le fait que les mesures proposées par la Commission européenne risquent de nuire à la qualité du service de transport ferroviaire de voyageurs et d'engendrer un problème de sécurité sur les réseaux ferroviaires ;
- au point 16, les membres de la commission parlementaire décident de rappeler que, dans le cadre de l'actuel règlement (CE) n°1370/2007, une certaine liberté de choix quant au mode d'organisation des obligations de service public est accordée aux autorités compétentes, alors que la proposition de modification de ce règlement vise à supprimer cette liberté, contrairement, à l'article 1^{er} du Protocole 26 du Traité qui dispose que « *Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt général au sens de l'article 14 du TFUE comprennent notamment :*
 - *le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services*

d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs,

- *la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes,*
 - *un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs. »*
- au point 17, il sera fait mention du risque réel de conséquences sociales négatives en cas d'adoption des propositions de la Commission ;
 - la Commission du Développement durable décide en outre d'ajouter un chapitre de remarques finales et d'y mentionner, d'une part, que le Luxembourg considère comme prioritaire l'adoption rapide de la proposition de directive relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la proposition de directive relative à la sécurité ferroviaire, et ceci avant d'entamer toute autre réforme. D'autre part, il sera rappelé les observations précédemment émises par la Chambre des Députés dans la cadre d'un avis motivé relatif à la directive établissant un espace ferroviaire unique européen (document COM (2010) 475 final), observations qui restent totalement d'actualité notamment dans le cadre de la séparation institutionnelle du gestionnaire de l'infrastructure ;
 - alors que la Présidence irlandaise du Conseil a pris la décision d'analyser uniquement les propositions de textes relatives à la sécurité et à l'interopérabilité et, partant, de ne pas aborder les points relatifs à la libéralisation des services nationaux de transport de voyageurs ferroviaires, le Parlement européen a quant à lui décidé d'examiner le paquet ferroviaire en un seul et unique bloc, malgré plusieurs interventions pour en demander la scission. Monsieur le Député européen Georges Bach déclare regretter cette décision qui, selon lui, ne fera que complexifier encore davantage l'examen des différents textes ;
 - Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures annonce avoir d'ores et déjà fait part des réticences luxembourgeoises à l'égard du quatrième paquet ferroviaire lors du dernier Conseil européen. Il explique en outre avoir, au cours des deux ou trois dernières semaines, rencontré plusieurs de ses homologues européens qui, pour la plupart et pour des raisons diverses, ont chacun émis de fortes circonspections vis-à-vis du paquet dans sa teneur actuelle ;
 - plusieurs membres de la Commission du Développement durable se demandent s'il serait possible de mettre en avant la petite taille de notre réseau ferroviaire, afin de tenter de négocier des conditions quelque peu différentes de celles des pays disposant d'un réseau ferroviaire beaucoup plus grand. En effet, le principe du « *one size fits not all* » a déjà été appliqué par le biais de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires et a mis en place des seuils en deçà desquels la régulation des redevances aéroportuaires n'est pas applicable. Si Monsieur le Ministre se déclare prêt à utiliser tout argument afin de ne pas devoir transposer les propositions actuellement contenues dans le quatrième paquet ferroviaire, il rappelle cependant qu'en ce qui concerne la directive 2009/12/CE précitée, les règles sont telles que l'aéroport du Findel, bien que son trafic annuel commercial ne dépasse pas 5 millions de mouvements de passagers, est tout de même concerné par la directive, étant donné qu'il enregistre le plus grand nombre de passager dans le pays ;

- suite à une question afférente, il est encore précisé que la réaction de la Commission européenne devra réserver à l'avis motivé qui lui sera envoyé dépendra principalement du nombre d'avis motivés qui lui seront adressés. En effet, plus le nombre de parlements nationaux adoptant un avis motivé sur un même projet d'acte législatif est élevé, plus les obligations incombant à l'institution auteure de la proposition sont fortes. Ainsi, en vertu du traité :
 - si un tiers des parlements nationaux émet un avis motivé sur une même proposition législative, celle-ci doit être obligatoirement réexaminée par l'institution européenne concernée, qui peut décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer ;
 - si la moitié des parlements nationaux émet un avis motivé sur une même proposition législative, dont l'adoption est soumise à la procédure de codécision, la Commission européenne doit réexaminer sa proposition et décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. Si elle choisit de la maintenir, le Parlement européen et le Conseil devront vérifier, avant d'achever la première lecture, la conformité du texte au principe de subsidiarité. Si le Parlement européen, à la majorité des suffrages exprimés, ou une majorité de 55% des membres du Conseil estiment qu'il n'est pas conforme, la proposition législative est considérée comme rejetée et son examen n'est pas poursuivi.

En l'espèce et le cas échéant, la Commission européenne devra au préalable s'acquitter des missions d'analyse, qui n'ont pas encore été menées et qui ne peuvent pas l'être avant la transposition, par tous les Etats membres, de la directive 2012/34/UE.

*

Au terme de cet échange de vues, les membres de la commission parlementaire adoptent l'avis motivé repris en annexe du présent procès-verbal. Cet avis motivé sera soumis à l'approbation de la Chambre des Députés réunie en séance plénière, sous forme de projet de résolution, en date du 21 mars puis envoyé aux instances bruxelloises.

Luxembourg, le 17 avril 2013

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

Annexe : avis motivé

Résolution

La Chambre des Députés

- considérant l'article 5, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne ;
- considérant l'article 169 du Règlement de la Chambre des Députés ;
- rappelant que la Commission du Développement durable a été saisie (i) d'une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (document COM(2013) 29 final) (ci-après la « proposition de Directive »), et (ii) d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (document COM(2013) 28 final) (ci-après la « proposition de Règlement »), deux propositions législatives émanant de la Commission européenne faisant partie du quatrième paquet ferroviaire et relevant du contrôle de subsidiarité ;
- prenant acte du fait que le délai du contrôle de la subsidiarité arrive à son terme en date du 3 avril 2013 ;
- constatant que la Commission du Développement durable a adopté, lors de sa réunion du 20 mars 2013, à l'unanimité un avis motivé au sujet des initiatives législatives précitées ;

décide de faire sien cet avis motivé de la Commission du Développement durable ayant la teneur suivante :

« La Commission du Développement durable exprime ses réserves au sujet de la proposition sous rubrique pour les raisons suivantes :

I. Remarques préliminaires

(i) Sur la situation atypique du Luxembourg

1. La Commission du Développement durable souhaite attirer l'attention sur la petite taille du pays et, partant, de son réseau ferroviaire. Celui-ci ne comporte en effet que 274 km de voies ferrées. La Commission du Développement durable souhaite donc mettre en avant que, sur plusieurs points qui seront développés ci-dessous, cette situation atypique du Grand-Duché a servi de fil conducteur aux réflexions ayant abouti au présent avis.

(ii) Sur l'absence de mention du principe de subsidiarité dans le corps des propositions de Directive et de Règlement et leur insuffisance de motivation au regard de ce principe

2. La Commission du Développement durable constate que, en contradiction avec l'article 5 du Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

annexé au Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, le respect du principe de subsidiarité n'est aucunement motivé dans l'exposé des motifs ou les considérants des propositions de directive ou de règlement.

En effet, ledit article 5 du Protocole n°2 dispose clairement que :

« Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre ».

En l'espèce, les développements relatifs au principe de subsidiarité figurent uniquement dans les « *impact assessment* » annexés à la proposition de Directive¹ et à la proposition de Règlement².

3. En outre, la Commission du Développement durable relève que ces documents ne traitent de la question de la subsidiarité qu'en l'espace de quelques lignes et en termes généraux qui ne sauraient être considérés comme suffisants, comme elle va à présent le démontrer.

De plus, lorsque la Commission européenne (« Commission ») apprécie dans les *impact assessment* précités l'incidence que peut avoir chacune des différentes options à sa disposition, elle ne se prononce pas sur les conséquences du choix d'une option ou d'une autre en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité.

II. Sur la proposition de Directive modificative de la directive 2012/34/UE

4. À titre liminaire, il est souligné que le principe de subsidiarité revêt une exigence particulière dans le cadre d'une proposition de directive qui porte principalement sur l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer.
5. Les critiques au titre de la méconnaissance du principe de subsidiarité sont, dans l'état actuel de la proposition, limitées à l'article 7, intitulé « *Séparation institutionnelle du gestionnaire de l'infrastructure* ». À cet égard, il est rappelé que le principe de subsidiarité doit être observé à propos de toute disposition d'une proposition d'acte de droit dérivé.
6. L'article 7 de la proposition se rattache formellement au deuxième objectif poursuivi par celle-ci, à savoir l'amélioration de la gouvernance du gestionnaire de l'infrastructure, l'objectif étant de garantir l'égalité d'accès à l'infrastructure. Cet objectif devrait être

¹Document SWD (2013) 12 final, et SWD (2013) 13 final (Résumé).

²Document SWD (2013) 10 final, et SWD (2013) 11 final (Résumé).

réalisé par la suppression des conflits d'intérêts qui pèseraient sur les décisions du gestionnaire de l'infrastructure en matière d'accès au marché (dans la mesure où ils devraient tenir compte des intérêts commerciaux de la structure intégrée) et l'élimination des risques de subventions croisées qui existent dans les structures intégrées. Plus largement, cet objectif-relais poursuit l'objectif plus général et principal de la proposition de directive de plus grande ouverture des marchés ferroviaires.

7. Or, l'action envisagée (la séparation juridique du gestionnaire de l'infrastructure et d'une entreprise ferroviaire) aux fins de la poursuite des objectifs de garantie de l'égalité d'accès à l'infrastructure et de plus grande ouverture des marchés ferroviaires a été jugée inutile par la très récente directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen. Plus précisément, celle-ci a déterminé soigneusement les éventuelles étapes ultérieures de l'ouverture du marché intérieur du transport ferroviaire de voyageurs, assigné une méthodologie précise à la Commission européenne et mis des limites à l'étendue et à la teneur de ses éventuelles propositions législatives. En conséquence, le Parlement européen et le Conseil, dans une disposition finale de la directive 2012/34/UE – l'article 63, paragraphe 1^{er} – ont épuisé le pouvoir discrétionnaire des institutions européennes dans l'appréciation du respect des exigences du principe de subsidiarité des initiatives ultérieures susceptibles d'être prises.

Tout d'abord, la Commission doit présenter au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions un rapport concernant la mise en œuvre du chapitre II de la directive 2012/34/UE. Celui-ci, consacré au développement des chemins de fer de l'Union, comporte notamment une section 1 relative à l'indépendance de gestion et une section 2 relative à la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport et entre les différents types d'activité de transport.

Dans la mesure où les Etats membres disposent d'un délai expirant le 16 juin 2015 pour transposer la directive, on imagine mal le rapport être présenté avant cette date.

Ce rapport doit aussi porter sur le développement du marché, en ce compris l'état de préparation en vue d'une ouverture supplémentaire du marché ferroviaire.

Il est également assigné à la Commission la mission d'analyser dans ce rapport les différents modèles pour l'organisation de ce marché, ainsi que l'impact de la directive 2012/34/UE sur les contrats de service public et leur financement.

Sur ce point, le Parlement européen et le Conseil ont précisé la méthodologie à suivre par la Commission européenne. Celle-ci devra tenir compte, d'une part, de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1370/2007 et, d'autre part, des différences intrinsèques entre les Etats membres (densité des réseaux, nombre de passagers, distance moyenne parcourue).

Il est donc fait obligation expresse à la Commission européenne de tenir compte des spécificités et particularismes nationaux³.

En quatrième et dernier lieu uniquement, donc après s'être acquittée des trois premières missions présentées ci-dessus, celle-ci proposera, si nécessaire, des mesures législatives à l'ouverture du marché intérieur du transport ferroviaire de voyageurs et à la mise en place des conditions nécessaires pour garantir un accès non discriminatoire à l'infrastructure. À cet effet, la Commission devra en outre s'appuyer sur les exigences de

³Voir, à cet égard, notre remarque préliminaire sur la modicité du réseau ferroviaire luxembourgeois.

séparation existantes entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport. En outre, elle devra évaluer l'impact de ces mesures.

Il convient de souligner le terme s'appuyer (sur les exigences de séparation existantes). Les versions allemande et anglaise de la directive sont plus contraignantes encore pour la Commission européenne. La première indique que « *wobei sie auf den bestehenden Anforderungen einer Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und Verkehrsleistungen aufbaut,* » ; la seconde utilise l'expression « *building on the existing separation requirements between infrastructure management and transport operations* ».

En d'autres termes, les éventuelles propositions que la Commission européenne ne peut déposer que (i) après s'être acquittée de trois missions d'analyse, dont (ii) l'une doit prendre en considération les spécificités nationales des réseaux, (iii) en cas de nécessité avérée, doivent (iv) prendre appui, se fonder, être érigées sur la base des dispositions existantes en matière de séparation entre la gestion de l'infrastructure et les activités de transport.

8. Force est de constater en l'occurrence que :

- les missions d'analyse préalable (mise en œuvre du chapitre II sur l'indépendance, développement du marché, analyse des différents modèles pour l'organisation de ce marché) n'ont pas encore été menées et qu'elles ne peuvent pas l'être avant la transposition de la directive 2012/34/UE ;
- partant, les différences intrinsèques entre les Etats n'ont pas pu être étudiées ;
- la Commission n'a pas établi la nécessité de présenter des propositions législatives relatives à l'ouverture du marché intérieur ;
- sa proposition va bien au-delà de la directive 2012/34/UE qui retient uniquement l'exigence d'indépendance entre le gestionnaire de l'infrastructure et des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, laquelle peut être réalisée par la mise en place de divisions organiques distinctes au sein d'une même entité juridique.

Sur ce dernier point, le Scenario 2, envisagé dans l'*impact assessment*, qui passe seulement par une « *clarification, dans le droit de l'UE, des implications concrètes des obligations de séparation existantes* »⁴, mais qui n'a pas été retenu par la Commission européenne, est plus en phase avec la finalité de l'article 63, paragraphe 1^{er}, de la directive 2012/34/UE.

9. L'article 7 de la proposition de directive méconnaît donc les exigences du principe de subsidiarité, telles qu'appréciées et précisées par le Parlement européen et le Conseil eux-mêmes en novembre 2012 lors de l'adoption de la directive 2012/34/UE.

Notamment, l'initiative législative de la Commission européenne est prématurée. La directive 2012/34/UE doit sortir ses effets avant que puisse être appréciée l'opportunité d'une nouvelle proposition de directive.

Cette précipitation est d'autant plus contraire au principe de subsidiarité que la directive 2012/34/UE comporte dans le chapitre IV, une section 5, détaillée, qui renforce les pouvoirs des organismes de contrôle nationaux, notamment aux fins de prévenir toute discrimination entre les candidats. Les objectifs de l'action envisagée peuvent donc être

⁴ Document SWD (2013) 13 final.

atteints d'une manière suffisante par les États membres à leur niveau. En conséquence, une initiative supplémentaire au niveau européen en la matière apparaît superflue et, en tous cas prématurée, au vu du renforcement des structures de contrôle nationales réalisé par la directive 2012/34/UE et des obligations qui en découlent pour les États membres.

L'initiative de la Commission européenne méconnaît donc tout à fait l'esprit de l'approche « *Better legislation* » qu'elle avait initiée à la suite de l'inscription du principe de subsidiarité dans le Traité et des rapports annuels sur l'application de ce principe qu'elle a publiés.

Par ailleurs, en ce qui concerne le Luxembourg à tout le moins, la proposition de directive ne tient pas compte de la nécessité de faire en sorte que les charges financières découlant de l'objectif d'amélioration de la gouvernance du gestionnaire de l'infrastructure soient le moins élevées possible et à la mesure de cet objectif. Une scission du gestionnaire d'un réseau aussi réduit que le réseau luxembourgeois occasionnerait en effet des coûts hors de proportion.

On remarquera à cet égard que, dans l'*impact assessment* mené par la Commission concernant les mesures à prendre, l'option d'une séparation institutionnelle est considérée comme l'option la plus coûteuse⁵.

10. Il est également rappelé que les mesures de l'Union doivent laisser une marge de décision aussi grande que possible au plan national, dans les limites de ce qu'exige l'objectif de la mesure. Sans préjudice de la législation européenne, il convient de veiller au respect des pratiques nationales bien établies ainsi que de l'organisation et du fonctionnement des systèmes juridiques des États membres. Dans les cas appropriés, et sous réserve de la nécessité d'une exécution adéquate, les mesures européennes doivent offrir aux États membres des solutions différentes pour réaliser les objectifs de la mesure.

Force est de constater une fois encore que ces exigences du principe de subsidiarité ne sont pas respectées. L'obligation de scission découlant de l'article 7 de la proposition de directive ne laisserait aucune marge de manœuvre à l'État luxembourgeois. Par ailleurs, la taille réduite du réseau ferroviaire luxembourgeois n'est aucunement pris en compte, contrairement à ce que prévoit le point 7 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité d'Amsterdam, une exigence confirmée et précisée par l'article 63, paragraphe 1^{er}, de la directive 2012/34/UE.

11. Par ailleurs, dans la mesure où il s'agit de prévenir des distorsions de concurrence dans l'accès au réseau ferroviaire national du fait du comportement du gestionnaire de celui-ci, on ne voit pas, au vu du régime découlant de la directive 2012/34/UE, en quoi une action supplémentaire menée au niveau européen présenterait des avantages manifestes par rapport à l'action que les États membres doivent mener à leur niveau en vertu précisément de cette directive. On relèvera que la Commission s'abstient d'une telle démonstration dans sa proposition de directive et l'exposé des motifs qui la précède.
12. On soulignera aussi le lien extrêmement ténu entre l'objectif d'amélioration de la gouvernance du gestionnaire de l'infrastructure et les dispositions du TFUE relatives à la politique commune des transports sur lesquelles se fonde la proposition de directive. Il doit être rappelé à cet égard que l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence générale en matière de gouvernance. En conséquence, il lui incomberait, en tout état de

⁵Document SWD (2013) 12 final.

cause, de démontrer la nécessité aux fins des objectifs poursuivis d'une ingérence aussi radicale dans la configuration d'entités soumises au droit national d'un Etat membre.

III. Sur la proposition de Règlement modificatif du Règlement (CE) n° 1370/2007 : l'accès effectif et non discriminatoire à du matériel roulant adapté au transport public de voyageurs par chemin de fer

13. L'article 5 bis du projet de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 aboutit à mettre à charge des Etats membres en cas d'absence d'offre de location appropriée une partie du financement de l'accès à du matériel roulant.

14. En premier lieu, cette mesure va frontalement à l'encontre de l'article 5 du Protocole n°2 du TFUE, lequel, pour rappel, dispose *in fine* que « *Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre* ».

Or, en l'espèce, il est manifeste que la Commission sait pertinemment que les mesures qu'elle propose sont financièrement les plus lourdes pour les États membres afin d'atteindre l'objectif poursuivi. En effet, dans l'*impact assessment* portant sur la proposition de Règlement modificatif, la Commission a envisagé six différentes options de garantir un accès effectif et non discriminatoire au matériel roulant (« Rolling stock »)⁶. Parmi ces options, figurait l'option « RS4 », conseillée par la Commission et reprise à l'article 5 bis de la proposition de Règlement.

Cette option était alors libellée comme suit « *Obligation for the competent authority to take the financial risks (where leasing companies do not exist). The competent authorities are obliged to provide or procure residual value guarantees on rolling stock if a bidder has no other means of avoiding residual value risk. This would not preclude Member States and competent authorities applying a mix of options RS1 (leasing companies), RS2 (competent authorities own rolling stock) and RS4 (competent authorities provide guarantees) as considered appropriate. It would leave it to competent authorities to decide the "least bad" approach to improving accessibility to rolling stock achievable with the funds available* »⁷.

Dans l'analyse de cette option, à savoir de ses avantages et ses inconvénients, la Commission a toutefois expressément considéré que, d'un point de vue financier, cette option méritait une note " - - ", soit la plus mauvaise note, et était donc l'option la plus attentatoire aux finances publiques de toutes les options plausibles retenues. Plus précisément, selon les propres termes de la Commission⁸ :

« *Option RS4 puts the burden of the financial risk of residual value on public authorities, which have to provide guarantees as to the residual value of rolling stock. There are disincentives to the competent authority to terminate a poorly-performing contract and there are principal-agent problems (the railway undertaking has no incentives to maintain the rolling stock in good condition). Contracting may also lack the expertise to estimate the value of rolling stock.*

⁶ Voir page 50 du Document SWD(2013) 10 final.

⁷ *Ibid*, page 51.

⁸ *Ibid*, page 95.

Option RS4 also affects the public budget of local authorities, and ultimately Member States, as it may require competent authorities to dispose the whole book value of the trains – as the contract might be called off at any moment by the operator. However, it is important to underline that the procurement of rolling stock is currently part of public expenditure (and is covered by public procurement rules) ».

Si la Commission considère que cette option RS 4 retenue est la plus à même de favoriser la concurrence, en lui octroyant une note « + + », le poids qu'elle fait peser sur les finances publiques est incompatible avec l'adoption d'une telle option. De plus, la Commission reconnaît que, si cette option devait être choisie, « *Les entités adjudicatrices pourraient choisir d'utiliser du vieux matériel roulant pour minimiser les coûts, ce qui nuirait à l'innovation* »⁹.

La Chambre des Députés est d'ailleurs d'avis qu'il existe dans un tel cas de figure un risque de nuire ainsi à la qualité du service de transport ferroviaire de voyageurs et qu'un problème de sécurité est susceptible de surgir sur les réseaux ferroviaires.

Par contre, l'option « RS 3 », qui consiste en l'imposition à l'ancien opérateur de revendre ou louer son matériel roulant au nouvel opérateur choisi, est considérée par la Commission comme seulement légèrement attentatoire aux finances publiques (« - »).

15. En deuxième lieu, l'application du principe de subsidiarité doit respecter les dispositions générales et les objectifs du traité, ainsi que le requiert le point 2 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité d'Amsterdam. L'article 119 TFUE énonce à cet égard que, aux fins énoncées à l'article 3 TUE, l'action des États membres et de l'Union comporte, dans les conditions prévues par les traités, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché.

Il est manifestement contraire au principe d'une économie de marché d'obliger les États à subventionner des activités économiques privées.

Cette obligation compromet également le respect par les États du principe directeur de finances publiques saines, visé à l'article 119, paragraphe 3, TFUE, spécialement dans une période de crise économique aigue, telle que celle qui est traversée actuellement.

Elle compromet en outre le bon fonctionnement des services d'intérêt économique général et, par voie de conséquence, l'article 14 TFUE. En effet, l'obligation de subventionnement est de nature à détourner des ressources publiques du financement du service d'intérêt économique général que constitue le transport de voyageurs par voie ferroviaire et à entraîner la fermeture de lignes, au détriment de la cohésion sociale et économique d'un État membre. Or, l'article 14 TFUE dispose que, eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

⁹ Document SWD (2013) 11 final.

Plus généralement, c'est un principe fondamental du traité, découlant des règles en matière d'aides d'Etat, qu'un Etat membre peut intervenir en cas de défaillance du marché. En revanche, le droit européen ne lui impose pas d'intervenir à ses frais pour mettre fin à une défaillance du marché.

Une nouvelle fois, la mesure envisagée aboutit à mettre à charge des Etats membres un poids financier sans proportion avec les éventuelles retombées positives en matière de degré de concurrence.

À cet égard, on peut même s'interroger sur l'effet contreproductif de la mesure envisagée. Dans la mesure où le choix d'un opérateur qui n'est pas en mesure de financer seul l'utilisation de matériel roulant occasionnerait un coût supplémentaire à l'Etat, pourquoi celui-ci le choisirait-il ?

Par ailleurs, les effets positifs sur la concurrence invoqués par la Commission sont uniquement postulés. Est-il raisonnable de penser que des lignes ferroviaires régionales ou d'importance nationale secondaire suscitent l'intérêt de nouveaux entrants ?

16. En troisième lieu, dans la lignée des développements figurant sous « II » en ce qui concerne « *better legislation* », la dernière question qui se pose est celle de l'opportunité de la modification du Règlement (CE) n° 1370/2007, moins de quatre années après son entrée en vigueur (décembre 2009).

En effet, comme il l'a déclaré dans un avis datant de fin 2012, le Comité économique et social européen « *s'inquiète de la volonté de la Commission européenne de réviser le règlement 1370/2007/CE (services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route), produit d'un compromis difficile au niveau institutionnel. Il précise que ce règlement donne beaucoup de possibilités d'organisation aux États membres, en respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité* »¹⁰.

En outre, l'on rappelle que dans le cadre de l'actuel règlement (CE) n° 1370/2007, une certaine liberté de choix quant au mode d'organisation des obligations de service public est accordée aux autorités compétentes. Or, la proposition de modification de ce règlement vise à supprimer cette liberté, contrairement, à l'article 1^{er} du Protocole 26 du Traité qui dispose que :

« *Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :*

- *Le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs*
- *La diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes*
- *Un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs. »*

17. Il y a encore lieu de noter que la proposition de modification du Règlement (CE) n° 1370/2007 néglige le volet social alors que le Traité sur l'Union Européenne dispose en son article 9 que « *Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions,*

¹⁰ Comité économique et social européen, Avis du 13 décembre 2012, TEN/495/La qualité des services ferroviaires dans l'UE, point 1.7.

l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

En effet, aucun élément de la proposition ne prend position sur les conséquences sociales d'un changement de prestataire du service public. Or, la Chambre des Députés est d'avis que le risque de conséquences sociales négatives est réel en cas d'adoption des propositions de la Commission.

IV. Remarques finales

18. En ce qui concerne les autres textes du quatrième paquet ferroviaire, et notamment la Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (COM (2013) 30) ainsi que la Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la sécurité ferroviaire (Refonte) (COM (2013) 31), la Chambre des Députés est d'avis qu'il est prioritaire, avant d'entamer toute autre réforme, de réaliser en premier lieu des progrès substantiels dans les domaines de l'interopérabilité et de la sécurité. Dans ce contexte, le Luxembourg appuie le principe énoncé par la Commission européenne selon lequel il échet de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'interopérabilité des réseaux, en particulier dans le domaine de la normalisation technique. Ceci est d'autant plus important pour le Luxembourg étant donné qu'il est entouré de trois réseaux à spécifications techniques différentes.

19. En dernier lieu, la Chambre des Députés se permet de rappeler les observations qu'elles avaient émises dans le cadre d'un avis motivé relatif à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (document COM (2010) 475 final), observations qui restent totalement d'actualité notamment dans le cadre de la séparation institutionnelle du gestionnaire de l'infrastructure:

« Ces exigences sont disproportionnées face à la poursuite de l'objectif d'un accès non discriminatoire à ces installations de service, et mettent en péril les structures et activités actuelles alors qu'elles répondent à un besoin et ont donné entière satisfaction dans un pays de petite taille qu'est le Luxembourg.

Par ailleurs, elles ne sont pas compatibles avec le principe de subsidiarité, car la législation nationale prescrit déjà aujourd'hui aux termes d'un règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 qu'en leur qualité de gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, « les CFL s'engagent à exercer ce rôle dans le respect de la réglementation européenne ainsi que des critères d'indépendance y prévalant, afin de garantir un accès équitable et non-discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire et d'assurer l'utilisation optimale de celle-ci. » L'Union ne devra en effet agir que si les objectifs ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres (critère de la nécessité) et s'ils peuvent être mieux réalisés par l'Union (critère de la valeur ajoutée ou efficacité comparée).

Nul besoin dès lors d'imposer cette indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle, exigence qui ne se retrouve même pas dans d'autres secteurs autrement plus libéralisés, à savoir celui de l'aviation, et qui mènerait d'ailleurs à une restriction de la liberté du commerce. Or, l'article 11 de la Constitution dispose en son paragraphe (6) que : « La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. » La Constitution garantit donc la liberté du commerce, sauf les restrictions établies par la loi. Ces

restrictions étant l'exception, elles sont, d'après le tribunal administratif, d'interprétation stricte. » »