

Recommandation de décision et rapport

de la commission des transports, de la construction et du développement urbain (15^e commission)

relative à l'information par le gouvernement fédéral

- Impression 17/7918 n° A.18 –

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport

COM(2011) 650 final ; Document du Conseil 15629/11

A. Problème

En l'état, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil porte atteinte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. La proposition de règlement prévoit des dispositions réglant de manière très détaillée des domaines relevant en principe de la compétence des États membres. Les objectifs visés par la proposition de règlement peuvent pour l'essentiel être réalisés à l'échelon des États membres. La planification de projets d'infrastructure concrets – y compris la réalisation et le financement de telles mesures – relève de la compétence des États membres. Eu égard à leur responsabilité en matière de financement de telles mesures, seuls les États membres doivent décider quels sont les projets d'infrastructure à réaliser de manière prioritaire, ainsi que le délai de cette réalisation.

La proposition de règlement viole également le principe de proportionnalité. Sur certains points, elle va au-delà de ce qui est nécessaire en vue de la réalisation des objectifs poursuivis. Le fait qu'aucun mécanisme de réserve en matière de planification et en matière budgétaire ne soit prévu constitue un danger démesuré pour les budgets des États membres. La formulation de nombreuses exigences concrètes imposées aux États membres dans le cadre du développement des réseaux central et global entraîne une ingérence considérable dans le titre que le budget fédéral consacre aux transports. Les besoins d'investissement et de financement nécessaires à la mise en place du réseau central d'ici 2030 – besoins que la Commission européenne chiffre à 1 500 milliards d'euros – imposent des charges financières que les États membres ne sont pas en mesure de supporter telles qu'elles sont prévues.

Les propositions relatives aux corridors de réseau central sont susceptibles de toucher à la planification des investissements, de la mise en œuvre et des délais relatifs à la réalisation des corridors de réseau. Cela entraîne une atteinte au noyau dur des compétences des États membres en matière de procédures de planification et de réalisation de projets, car l'essentiel

des charges de financement des mesures d'infrastructure en matière de transports incombe aux États membres, dont les budgets sont grevés par ces charges.

La création, mentionnée dans la proposition de règlement, d'un appareil institutionnel chargé de la gouvernance des corridors de réseau – mesure qui doit être réalisée par la mise en place de plates-formes de corridor – ne s'impose pas. Les plans de développement de corridors proposés sont trop extensifs.

Le moyen choisi – un règlement européen – appelle la critique : les dispositions du règlement ne s'imposeront pas uniquement aux États membres, mais également à des tiers, comme par exemple aux exploitants d'infrastructures ou de terminaux et, le cas échéant, aux entreprises.

B. Solution

Appel adressé au gouvernement fédéral et invitant ce dernier à demander à ce qu'il soit procédé au cours des négociations ultérieures relatives à la proposition de règlement de la Commission européenne à un examen détaillé et motivé des réserves exprimées dans la présente recommandation de décision en ce qui concerne le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le gouvernement fédéral est également invité à agir en faveur tant de la mise en place d'un mécanisme de réserve en matière de planification et en matière budgétaire que de la prévision de charges financières supportables pour les États membres ; il est aussi invité à vérifier si une directive ou des orientations ne constituent pas un moyen plus adéquat qu'un règlement pour la réalisation des objectifs de création et de développement du réseau européen de transport et, dans l'affirmative, d'agir en faveur du recours à un autre moyen juridique pour la mise en œuvre des mesures proposées.

Adoption d'une résolution avec les voix des groupes CDU/CSU, SPD, FDP et LA GAUCHE contre les voix du groupe ALLIANCE 90/LES VERTS.

C. Autres possibilités

Adoption d'une résolution différente.

D. Répercussions financières

Cette question n'a pas été discutée.

Recommandation de décision

Ayant pris connaissance de l'information par l'Impression 17/7918 n° A.18, le Bundestag est invité à décider d'adopter conformément à l'article 23 alinéa 3 de la Loi fondamentale la résolution qui suit :

1. « Le Bundestag allemand soutient le but de l'Union européenne de réaliser aussi vite que possible l'interconnexion de points de jonction de transport au sein d'un réseau central continu, afin d'assurer un trafic de voyageurs et de fret européen performant, d'éviter des goulets d'étranglement et ainsi augmenter l'efficacité de l'infrastructure européenne de transport.

Sur le principe, le Bundestag allemand salue la promotion de projets d'infrastructure européens transfrontaliers, notamment du réseau central, et, par conséquent, la possibilité de stimuler les investissements, afin de pouvoir réaliser des projets d'infrastructure de transport qui apportent des avantages non seulement à l'État concerné, mais également aux autres États membres, ainsi qu'à l'Union européenne dans son ensemble.

Le Bundestag allemand relève toutefois qu'en l'état, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport – COM(2011) 650 final ; Document du Conseil 15629/11 – porte atteinte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité consacrés par l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) combiné à l'article 5 du protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

Le Bundestag allemand considère que la proposition de règlement n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Selon l'article 5 alinéa 3 TUE, l'Union européenne ne peut intervenir que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local.

Sur certains points, la proposition de règlement va au-delà de ce qui est nécessaire en vue de la réalisation des objectifs qu'elle poursuit. La proposition de règlement prévoit des dispositions réglant de manière très détaillée des domaines relevant en principe de la compétence des États membres. Les motifs avancés par la Commission européenne au point 3.3. de la proposition de règlement susvisée sont insuffisants selon le Bundestag. Il en va de même pour l'exposé des motifs relatifs à la subsidiarité avancés dans l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement (SEC(2011) 1212 final, point 2.5).

Sont problématiques eu égard au respect du principe de subsidiarité notamment les propositions relatives à la planification des infrastructures, y compris en matière de construction, de financement et de mise en œuvre de projets.

Les objectifs énumérés dans la proposition de règlement, notamment ceux visant l'établissement et le développement d'infrastructures, nécessitent certes une concertation au niveau de l'UE, mais peuvent pour l'essentiel être réalisés à l'échelon des États membres. La planification de mesures concrètes d'infrastructure, y compris de la mise en œuvre et du financement de ces dernières, relève de la compétence des États membres, lesquels prennent à cet égard en considération les besoins en termes de transport, ce qui inclut le trafic transfrontalier. La République fédérale d'Allemagne a elle-même grand intérêt à ce que l'infrastructure de transport soit développée en fonction des besoins. A cette fin, elle

coordonne – conformément aux dispositions de l’article 171 alinéa 2 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) – avec les autres États membres ainsi qu’avec la Commission européenne les politiques menées au niveau national.

En raison de la responsabilité qui pèse sur eux en matière de financement, seuls les États membres doivent décider quels sont les projets d’infrastructure à réaliser de manière prioritaire, ainsi que le délai de cette réalisation.

Pour la République fédérale d’Allemagne, la coopération avec ses États voisins a fait ses preuves en matière d’élaboration de projets transnationaux d’infrastructures de transport, et des groupes de travail chargés de cette coopération ont été mis en place.

Certaines procédures et compétences relatives aux infrastructures de transport qui ont fait leurs preuves ne sont pas prises en compte par la proposition de règlement et se trouvent ainsi menacées.

Au final, il n’est pas apparent que les dispositions de mise en œuvre contenues dans la proposition de règlement et le transfert de compétences au niveau de l’UE (transfert à la Commission européenne de la compétence de décider de la planification, coordination des mesures assurée exclusivement au niveau de l’UE) soient nécessaires ou constituent un avantage par rapport à la situation actuelle.

Le Bundestag allemand constate en outre que la proposition de règlement viole aussi le principe de proportionnalité. Conformément à l’article 5 alinéa 4 TUE, le contenu et la forme de l’action de l’Union européenne ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Sur certains points, la proposition de règlement va au-delà de ce qui est nécessaire en vue de la réalisation des objectifs poursuivis. L’exposé des motifs sous le point 3.4. relatif au principe de proportionnalité n’est déjà pas suffisamment détaillé.

Le fait qu’aucun mécanisme de réserve en matière de planification et en matière budgétaire ne soit prévu constitue un danger démesuré pour les budgets des États membres. La formulation de nombreuses exigences concrètes imposées aux États membres dans le cadre du développement des réseaux central et global (par exemple, gestion de la sécurité des infrastructures de transport routier, exigences d’interopérabilité) entraîne une ingérence considérable dans le budget fédéral en matière de transports. Les besoins d’investissement et de financement nécessaires à la mise en place du réseau central d’ici 2030 – besoins que la Commission européenne chiffre à 1 500 milliards d’euros – imposent des charges financières que les États membres ne sont pas en mesure de supporter telles qu’elles sont prévues.

Le Bundestag allemand donne son appui au système à deux niveaux, prévoyant un réseau global et un réseau central, ainsi qu’à la détermination de corridors européens de transport, afin que les espaces économiques européens soient mieux raccordés et leur capacité de développement promue. Toutefois, posent problème les propositions relatives aux corridors de réseau central destinés à la mise en place du réseau central, combinées avec la compétence de la Commission européenne de prendre des décisions d’exécution obligatoires relatives aux corridors de réseau central. Ces propositions relatives aux corridors de réseau central sont susceptibles de toucher à la planification des investissements, de la mise en œuvre et des délais relatifs à la réalisation des corridors de réseau. Cela entraîne une atteinte au noyau dur des compétences des États membres en matière de procédures de planification et de

réalisation de projets, car l'essentiel des charges de financement des mesures d'infrastructure en matière de transports incombe aux États membres, dont les budgets sont grevés par ces charges.

La création, mentionnée dans la proposition de règlement, d'un appareil institutionnel chargé de la gouvernance des corridors de réseau – mesure qui doit être réalisée par la mise en place de plates-formes de corridor – ne s'impose pas. Ni lors de la préparation, ni lors de l'exécution, ni encore lors de l'accélération de cette mesure, une telle approche ne permet d'obtenir des améliorations ou un gain d'efficacité. Les plans de développement de corridors proposés sont trop extensifs, car ils comportent aussi des plans détaillés de mise en œuvre. Le Bundestag allemand est persuadé que d'éventuelles plates-formes de corridor devraient assurer plutôt une fonction d'orientation qu'une fonction de gouvernance directe.

La nomination de « coordonnateurs européens » chargés de la coordination de la mise en œuvre des corridors de réseau central sera effectuée par la seule Commission européenne, c'est-à-dire sans l'accord des États membres. Les compétences des coordonnateurs européens sont étendues (entre autres, ils dirigent la mise en œuvre coordonnée des corridors de réseau central, ils président les plates-formes de corridor). Ces missions de coordination ne sont pas compatibles avec le droit et les instruments de planification nationaux (code budgétaire fédéral, droit de l'approbation des plans de construction, plan fédéral des infrastructures de transport). Le Bundestag allemand estime que, outre une réduction de ces compétences, un droit de participation en faveur de l'État membre concerné est indispensable.

En outre, le moyen choisi (un règlement européen) – moyen qui, selon le Bundestag, appelle la critique – conduit à ce que les dispositions du règlement ne s'imposent pas uniquement aux États membres, mais également à des tiers, comme par exemple aux exploitants d'infrastructures ou de terminaux et, le cas échéant, aux entreprises. Ce qui pose problème, eu égard au fait que le droit national ne pourrait faire obstacle aux compétences de l'UE d'agir directement à l'égard des particuliers. Les orientations que l'Union établit en vertu de l'article 171 TFUE s'adressent aux États membres, compétents en matière d'établissement et de développement d'infrastructures, mais pas à un cercle plus large de destinataires.

2. Le Bundestag allemand demande au gouvernement fédéral que ce dernier, lors des négociations ultérieures relatives à la proposition de règlement,

- demande à la Commission européenne à ce qu'il soit procédé à un examen détaillé et motivé des réserves exprimées au point 1. de la présente recommandation de décision en ce qui concerne le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- agisse en faveur tant de la mise en place d'un mécanisme de réserve en matière de planification et en matière budgétaire que de la prévision de charges financières supportables pour les États membres ;
- vérifie si une directive ou des orientations ne constituent pas un moyen plus adéquat qu'un règlement pour la réalisation des objectifs de création et de développement du réseau européen de transport et, dans l'affirmative, d'agir en faveur du recours à un autre moyen juridique pour la mise en œuvre des mesures proposées. »

Berlin, le 25 janvier 2012

La commission des transports, de la construction et du développement urbain

Anton Hofreiter
Président

Arnold Vaatz
Rapporteur