



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 27 March 2013

7977/13

**Interinstitutional File:
2013/0028 (COD)
2013/0029 (COD)**

**TRANS 133
CODEC 683
INST 153
PARLNAT 70**

COVER NOTE

from: Luxembourg Chamber of Deputies
date of receipt: 21 March 2013
to: General Secretariat of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail
[doc. 5960/13 TRANS 35 CODEC 209 - COM(2013) 28 final]
Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure
[doc. 5985/13 TRANS 36 CODEC 216- COM(2013) 29 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality¹

Delegations will find annexed a copy of the above letter.

¹ Translation(s) of the opinion may be available at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier suivi par Rachel Moris
Service des Commissions
Tél.: 466 966 - 328
Fax: 466 966 - 308/364
Courriel: rmoris@chd.lu

Luxembourg, le 21 mars 2013

Monsieur Enda Kenny
Président du Conseil de l'Union
européenne
Rue de la Loi 175
B-1048 Bruxelles

Concerne:

1. 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
2. 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

Monsieur le Président,

Par la présente, j'ai l'honneur de vous faire parvenir une résolution adoptée par la Chambre des Députés en sa séance publique du 21 mars 2013. Cette résolution porte sur un avis motivé se prononçant sur deux documents en relation avec le paquet ferroviaire.

Par l'adoption de cette résolution, la Chambre des Députés a fait sien l'avis motivé unanime de la Commission du Développement durable chargée de prendre position par rapport aux propositions de règlement et de directive sous objet.

Veuillez croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma parfaite considération.

Laurent Mosar
Président de la Chambre des Députés

23, rue du Marché-aux-Herbes | L-1728 Luxembourg
Tél.: (+352) 466 966-1 | Fax: (+352) 22 02 30
www.chd.lu



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

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

23, rue du Marché-aux-Herbes | L-1728 Luxembourg
Tél.: (+352) 466 966-1 | Fax: (+352) 22 02 30
www.chd.lu

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,

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

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

l'objectif étant de garantir l'égalité d'accès à l'infrastructure. Cet objectif devrait être 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

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

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 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.

⁴ Document SWD (2013) 13 final.

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 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.

⁵Document SWD (2013) 12 final.

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 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 :

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

⁷ *Ibid.*, page 51.

⁸ *Ibid.*, page 95.

« 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.

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

⁹ Document SWD (2013) 11 final.

économique d'un Etat 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 Etats 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.

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*

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

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, 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-

9/10

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. » »

Résolution adoptée par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 21 mars 2013

Le Secrétaire général,



Claude Frieseisen

Le Président,



Laurent Mosar

10/10