Exposé des motifs du Conseil: position (UE) n° 2/2016 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (refonte)

(2016/C 057/03)

I. INTRODUCTION

Le 31 janvier 2013, la Commission a présenté au Conseil sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (refonte).

Le 26 février 2014, le Parlement européen a voté son avis en première lecture.

Le 5 juin 2014, le Conseil est parvenu à un accord politique sur le projet de directive. Après la mise au point du texte par les juristes-linguistes, le Conseil a adopté sa position en première lecture le 10 décembre 2015, conformément à la procédure législative ordinaire prévue à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Après le vote du Parlement européen et l'adoption de l'accord politique du Conseil, des négociations se sont déroulées entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission en vue de parvenir à un accord sur la proposition. Le 17 juin 2015, un compromis définitif a été dégagé, qui a ensuite été approuvé par le Comité des représentants permanents le 30 juin 2015. La commission des transports et du tourisme (TRAN) du Parlement européen a confirmé l'accord le 10 novembre 2015, et elle a adressé une lettre à cet effet au président du Comité des représentants permanents.

Lors de ses travaux, le Conseil a tenu compte des avis du Comité économique et social européen et du Comité des régions.

II. ANALYSE DE LA POSITION EN PREMIÈRE LECTURE

1. Observations d'ordre général

La proposition susmentionnée fait partie du quatrième paquet ferroviaire, qui comprend six propositions législatives visant à lever les derniers obstacles à l'achèvement de l'espace ferroviaire unique européen.

Cette initiative législative vise à établir une approche commune des règles d'interopérabilité, afin d'accroître les économies d'échelle pour les entreprises ferroviaires exerçant leurs activités sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne ainsi qu'à simplifier et à réformer les procédures administratives de délivrance des autorisations pour les véhicules, ce qui mettrait un terme à la fragmentation des règles à travers l'Union.

En outre, l'intention est d'augmenter l'efficacité de la procédure d'autorisation des véhicules, en encourageant la reconnaissance des autorisations d'interopérabilité dans toute l'Union et en rendant plus cohérents les cadres juridiques nationaux applicables aux aspects du marché intérieur ferroviaire qui ont trait à l'interopérabilité.

Bien que le Conseil soit d'accord avec la Commission quant à l'objectif de la proposition, l'approche qu'il a retenue nécessite d'apporter plusieurs modifications à la proposition initiale. Les principales dispositions de la directive ont été sensiblement modifiées. Par conséquent, dans sa position en première lecture, le Conseil modifie la proposition initiale de la Commission en la reformulant, en ajoutant des dispositions au texte et en en supprimant plusieurs. En d'autres termes, le Conseil ne peut accepter les amendements introduits par le Parlement européen dans son avis en première lecture en ce qui concerne ces dispositions.

2. Questions de fond

i) *Autorisation de mise sur le marché d'un véhicule (article 21)*

Contrairement au transfert massif de compétences des autorités nationales à l'Agence initialement proposé par la Commission, le Conseil prévoit un système mixte d'autorisations en lien avec la délivrance des autorisations de mise sur le marché des véhicules, en fonction du domaine d'utilisation prévu. En application de cette approche, l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ci-après dénommée l'«Agence») fait office de guichet unique pour les véhicules destinés à des opérations transfrontalières; les autorités nationales de sécurité

conservent toutefois un rôle important dans la réalisation des évaluations nécessaires à la délivrance de ces autorisations. Pour les véhicules destinés uniquement au trafic national, le demandeur peut choisir de présenter sa demande d'autorisation soit à l'Agence, soit à l'autorité nationale de sécurité. Dans les deux cas, la procédure et les critères de décision restent identiques.

Le Parlement européen est favorable, d'une manière générale, à l'approche retenue par le Conseil. Celui-ci répond d'ailleurs aux préoccupations soulevées par le Parlement européen en prenant en compte la notion de «réseaux isolés» dans les dispositions relatives aux accords de coopération [voir le point v) ci-dessous].

Compte tenu de ce qui précède, l'amendement 34 a été retenu, les amendements 35 et 102 ont été pris en compte en partie ou en substance, tandis que les amendements 94, 113 et 140 n'ont pas été retenus par le Conseil.

ii) ***Responsabilité de l'Agence pour la délivrance des autorisations de mise sur le marché des véhicules (considérant 8 et article 21, paragraphe 6)***

Le texte du Conseil clarifie le fait que l'Agence est entièrement responsable des autorisations qu'elle délivre, y compris en ce qui concerne les responsabilités contractuelles et non contractuelles.

iii) ***Procédure de recours et d'arbitrage (article 21, paragraphes 7 et 11)***

Si la proposition de la Commission ne prévoyait pas de dispositions spécifiques sur les procédures de recours, le texte du Conseil mentionne la possibilité pour le demandeur de saisir une juridiction nationale en cas de désaccord avec la mesure prise par l'autorité nationale de sécurité.

Dans le même esprit, le texte du Conseil prévoit une procédure de recours en cas de désaccord entre l'autorité nationale de sécurité et l'Agence.

iv) ***Mise en service des sous-systèmes «contrôle-commande» et «signalisation au sol» (articles 18 et 19)***

Dans sa proposition initiale, la Commission envisageait de transférer à l'Agence la responsabilité de l'autorisation de mise en service des sous-systèmes «contrôle-commande» et «signalisation au sol», y compris le système de signalement européen ERTMS.

Le Conseil ne partage pas l'approche de la Commission et considère que les autorités nationales de sécurité devraient continuer à autoriser l'ERTMS. Toutefois, pour renforcer l'harmonisation de l'ERTMS au niveau de l'Union européenne en assurant une plus grande interopérabilité dès le début de la procédure, le texte du Conseil prévoit que l'Agence soit consultée avant tout appel d'offres concernant des équipements au sol ERTMS. Un nouvel article 19 a été ajouté à cet effet.

Dans le droit fil de l'approche adoptée par la Commission, le Parlement européen considère qu'il convient de confier à l'Agence la responsabilité de délivrer l'autorisation de mise en service des systèmes ERTMS. En conséquence, les amendements 81, 82, 83 et 86 n'ont pas pu être retenus par le Conseil.

v) ***Accords de coopération entre l'Agence et les autorités nationales de sécurité (article 21, paragraphes 14 et 15)***

Dans sa proposition initiale, la Commission ne prévoyait pas la possibilité de conclure des accords de coopération entre l'Agence et une ou plusieurs autorités nationales de sécurité aux fins de la délivrance des autorisations pour des véhicules destinés à servir à des opérations transfrontalières.

Le Conseil estime qu'il est très important d'inclure cette disposition afin de faciliter la mise en œuvre pratique du nouveau système d'autorisation.

En outre, le Conseil prévoit que les accords de coopération entre l'Agence et une ou plusieurs autorités nationales de sécurité aux fins de l'autorisation des véhicules peuvent comporter des modalités de coopération spécifiques dans le cas de réseaux qui nécessitent une expertise spécifique pour des motifs géographiques ou historiques et/ou ont un écartement des voies qui est le même que celui de pays tiers voisins. Ce compromis prévoit donc la possibilité que les États membres dont le réseau ferroviaire présente des caractéristiques spécifiques coopèrent dans le processus d'autorisation sous l'égide de l'Agence. Ces accords de coopération peuvent aussi comporter des dispositions visant à faciliter l'élargissement du domaine d'utilisation aux trois États baltes, dès lors qu'un véhicule a été autorisé dans l'un d'entre eux.

Dans ce contexte, l'amendement 118 a été retenu en partie par le Conseil.

vi) ***Adoption de règles nationales (article 14)***

La position du Conseil vise à établir une procédure flexible et réaliste pour les règles nationales en matière d'interopérabilité, qu'elles soient déjà en vigueur ou nouvelles. Afin de prendre en compte les préoccupations du Parlement européen, le Conseil clarifie dans sa position les procédures qui devront être appliquées pour la notification des règles nationales en vigueur et nouvelles, ainsi que pour l'évaluation que devra effectuer l'Agence (dans un délai de huit mois au maximum). L'approche retenue par le Conseil vise à éviter que des règles nationales soient validées sans avoir été préalablement évaluées par l'Agence.

Par conséquent, les amendements 66, 72 et 73 ont été pris en compte en partie ou en substance, tandis que les amendements 67 à 70 n'ont pas pu être retenus par le Conseil.

vii) ***Registres des véhicules (chapitre VII, en particulier l'article 47)***

Pour répondre aux préoccupations du Parlement européen sur les registres, la principale modification introduite par le Conseil porte sur le registre européen des véhicules. Afin de réduire les charges administratives et les frais inutiles, la Commission devrait adopter une spécification pour un registre européen des véhicules qui intégrerait les registres nationaux des véhicules, en vue de créer un outil commun tout en permettant dans le même temps le maintien de fonctions supplémentaires correspondant aux besoins spécifiques des États membres. Le registre européen des véhicules devra être opérationnel dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive. Le Conseil introduit aussi de nouvelles dispositions visant à définir les informations que doivent contenir le registre européen des véhicules et les registres nationaux des véhicules.

Le Parlement européen considère que le registre européen des véhicules devrait être opérationnel dans un délai de quatre ans.

Compte tenu de ce qui précède, les amendements 123, 126, 128, 130 et 131 ont été retenus en substance moyennant remaniement, tandis que les amendements 98, 110, 120, 121, 122, 124, 125, 127 et 129 n'ont pas été retenus par le Conseil.

viii) ***Durée de la période transitoire et délai de transposition (articles 54 et 57)***

Le Conseil prévoit pour les autorisations de véhicules un régime transitoire d'une durée supérieure à celle envisagée initialement par la Commission. Ce régime transitoire est jugé nécessaire au bon fonctionnement de l'approche mixte retenue pour la procédure d'autorisation des véhicules énoncée à l'article 21. En vertu de la position du Conseil, les États membres peuvent continuer d'appliquer les dispositions en vigueur de la directive 2008/57/CE durant une période de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la directive, contre deux ans dans la proposition de la Commission. Cette période pourrait être prolongée d'un an. Dans ce cas, les États membres doivent notifier la décision prise en ce sens à la Commission et à l'Agence et la motiver. La même procédure s'applique aux autorisations préalables d'équipements ERTMS.

Un mécanisme similaire de trois ans plus un s'applique à la période transitoire.

Par conséquent, les amendements 140, 141, 143 et 144 n'ont pas été retenus par le Conseil.

ix) ***Structure de l'acte législatif (actes délégués/actes d'exécution)***

Dans la proposition initiale de la Commission, il est proposé de déterminer le contenu des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) et de les modifier au moyen d'actes délégués. Le Parlement européen s'associe à la Commission et insiste par ailleurs pour que le champ d'application des actes délégués soit élargi à d'autres domaines, pour lesquels la Commission a proposé de recourir à des actes d'exécution.

Concernant les STI, le Conseil adopte une combinaison d'actes délégués et d'actes d'exécution (article 5, paragraphes 1 et 11). La Commission adoptera des actes délégués pour fixer les objectifs spécifiques des STI, puis des actes d'exécution pour mettre en œuvre ces objectifs spécifiques.

Dans ce contexte, les amendements 80 et 135 ont été acceptés en partie, tandis que les amendements 13, 14, 56, 57, 79, 99 et 142 n'ont pas été retenus par le Conseil.

3. **Autres amendements adoptés par le Parlement européen**

D'autres amendements du Parlement européen ne sont pas pris en compte dans la position en première lecture du Conseil; ils portent notamment sur les éléments suivants:

— l'application éventuelle de la directive aux systèmes ferroviaires urbains (amendements 16 et 17),

— l'introduction d'un calendrier pour la mise en œuvre des STI par les États membres (amendement 47),

— l'inclusion d'actes délégués pour l'établissement d'un régime de sanctions en cas de non-respect des délais prévus par l'acte législatif pour l'adoption de décisions par l'Agence (amendement 136).

III. **CONCLUSION**

La position du Conseil en première lecture traduit le compromis intervenu lors des négociations entre le Conseil et le Parlement européen, avec la médiation de la Commission. Ce compromis a été confirmé dans une lettre adressée le 24 novembre 2015 par le président de la commission des transports et du tourisme (TRAN) au président du Comité des représentants permanents.

Dans cette lettre, le président de la commission TRAN indique qu'il recommandera aux membres de sa commission, et ensuite à la plénière, d'approuver sans amendement la position du Conseil en première lecture et de conclure la procédure législative ordinaire au stade de la deuxième lecture du Parlement européen, conformément à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.