



N° 3320

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2011

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE (n° 3205) DE
M. GÉRARD VOISIN *sur la proposition de directive du Parlement européen
et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen,*

PAR M. YANICK PATERNOTTE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
ANALYSE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	7
I.— LES DEUX VISAS	7
II.— LES NEUF PRISES DE POSITION	8
<i>Principe de séparation de la gestion et de l'utilisation des réseaux</i>	8
<i>Suspension de la procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne</i>	8
<i>Ouverture du marché du transport ferroviaire de courte distance</i>	9
<i>Harmonisation sociale</i>	9
<i>Levée de l'obligation d'indemniser en cas de force majeure</i>	10
<i>Sécurité du transport ferroviaire</i>	10
<i>Harmonisation des procédures de certification du matériel ferroviaire</i>	11
<i>Répartition des compétences entre la SNCF et RFF</i>	11
<i>Missions et moyens de fonctionnement de l'ARAF</i>	12
III.— LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	13
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	29
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	31

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent rapport a pour objet d'examiner une proposition de résolution européenne adoptée à l'unanimité le 9 mars dernier par la Commission chargée des affaires européennes⁽¹⁾, en vertu de l'article 88-4 de la Constitution, lequel dispose que les deux assemblées parlementaires peuvent voter des résolutions sur les propositions d'acte communautaire.

La résolution examinée porte sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen⁽²⁾, dont l'adoption devrait intervenir avant la fin de l'année 2011.

La proposition de refonte du premier paquet ferroviaire qu'opère cet acte législatif poursuit trois objectifs principaux :

- simplifier, clarifier et moderniser le cadre réglementaire en Europe, cet objectif ne pouvant être atteint qu'en éliminant les références croisées des trois directives adoptées à la fin 2000⁽³⁾ ;
- préciser certaines dispositions de la législation sur l'accès au réseau ferroviaire en vue de faciliter la transposition correcte et l'application efficace du droit de l'Union européenne dans tous les États membres ;
- supprimer les dispositions obsolètes du paquet actuel pour les remplacer par des mesures mieux adaptées au fonctionnement du marché, en particulier pour ce qui concerne la garantie d'accès des nouveaux entrants ou le modèle de détention de l'infrastructure par la puissance publique.

(1) *Se reporter au rapport d'information n° 3204 (E 5642 et E 5840) de la commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale, présenté par M. le député Gérard Voisin : « La libéralisation du transport ferroviaire en Europe : une nécessaire mais complexe régulation. » - mars 2011.*

(2) *Il s'agit de la proposition de directive COM (2010) 475 final/n° E 5642, adoptée le 27 septembre 2010.*

(3) *Il s'agit des directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE, au sujet desquelles 13 États membres sur 27, dont la France, sont poursuivis en manquement pour défaut de transposition ou insuffisance dans leur mise en œuvre. Pour une analyse du premier paquet ferroviaire, se reporter au rapport de M. le député Gérard Voisin, précité.*

Les principales modifications proposées concernent :

- la séparation comptable entre les activités qui bénéficient d'un monopole légal et celles qui sont soumises à la concurrence ;
- l'obligation faite aux États membres de publier des stratégies de développement du secteur ferroviaire à moyen et long termes, en vue notamment de répondre aux futurs besoins de mobilité et de fixer un horizon clair à l'industrie ferroviaire ;
- la clarification des principes généraux afférents aux accords transfrontaliers entre les États membres comme avec les pays tiers ;
- la clarification du contenu des documents de référence du réseau (DRR), les prestataires de services devant obligatoirement fournir des informations sur la tarification des services ferroviaires ;
- la modernisation des dispositions sur l'indépendance des organismes de contrôle, de sorte que ceux-ci puissent garantir l'accès aux services ferroviaires et, aux nouveaux entrants, toutes les conditions d'une concurrence équitable entre opérateurs ;
- le renforcement de la coopération transfrontalière et des tâches de surveillance du marché confiées à la Commission européenne, en particulier pour ce qui concerne les investissements dans l'infrastructure ferroviaire, l'évolution des prix et la qualité des services et les obligations de service public en matière de transport ferroviaire de voyageurs.



ANALYSE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

La proposition de résolution comporte 12 alinéas, qui se répartissent, après la référence initiale à l'Assemblée nationale, en deux visas et neuf prises de position, sans considérants.

I.— LES DEUX VISAS

Le **premier visa** concerne l'article 88-4 de la Constitution⁽¹⁾, qui autorise les deux assemblées parlementaires à voter des résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires.

Aux termes de l'article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission chargée des affaires européennes « *peut déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution* ».

En l'espèce, notre collègue Gérard Voisin a déposé, le 9 mars 2011, au nom de la commission chargée des affaires européennes, le rapport d'information n° 3204 sur la libéralisation du transport ferroviaire en Europe. A l'issue de sa présentation, les membres de la commission des affaires européennes ont adopté à l'unanimité la proposition de résolution n° 3205 qui fait l'objet du présent rapport.

En application des articles 151-5 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, la proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes a été renvoyée à la commission saisie au fond. S'agissant d'une proposition de directive relative au secteur des transports ferroviaires, il s'agit de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, laquelle a nommé votre rapporteur lors de sa réunion du 15 mars 2011.

Le **deuxième visa** fait référence à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen, COM (2010) 475 final/n° E 5642, qui est l'objet de la présente proposition de résolution.

(1) Résultant de l'article 43 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 88-4 de la Constitution dispose :

« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

« Selon des modalités fixées par le Règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

« Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes. »

II.— LES NEUF PRISES DE POSITION

Principe de séparation de la gestion et de l'utilisation des réseaux

Le point 1 (alinéa 4) tend à ce que l'Assemblée nationale prenne acte et se félicite de la proposition de la Commission européenne visant à préciser les modalités de séparation de la gestion et de l'utilisation des réseaux ferrés.

Les nouvelles dispositions proposées à l'article 6 de la directive tendent à réaffirmer et à clarifier le principe de séparation de la comptabilité des entreprises ferroviaires entre les activités qui bénéficient d'un monopole légal et celles qui sont soumises à la concurrence.

Cette mesure est notamment destinée à empêcher que les aides d'État allouées à des activités déficitaires ne soient transférées à des activités de nature commerciale.

Votre rapporteur est tout à fait favorable à ce dispositif, dans la mesure où il constitue un préalable nécessaire à la lutte contre toutes les formes de distorsion de concurrence. C'est pourquoi il propose d'adopter ce point sans modification.

*

Suspension de la procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne

Le point 2 (alinéa 5) exprime le souhait de la représentation nationale que soit suspendue la procédure diligentée à l'encontre de la France devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), au titre d'une insuffisante séparation entre les fonctions d'exploitation et d'utilisation du réseau ferré, en vue de faciliter la négociation en cours durant la procédure de finalisation de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen.

Avec la promulgation de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, laquelle crée notamment l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), la France considère avoir franchi une étape essentielle dans le respect des préconisations des autorités communautaires en matière de libre concurrence.

En outre, cette nouvelle avancée intervient alors que la France a déjà fait le choix, avec la création de l'établissement public « Réseau ferré de France » par la loi du 13 février 1997, d'une séparation formelle entre la gestion de l'infrastructure et l'utilisation du réseau, alors même que certains partenaires

majeurs ont conservé un modèle de gestion intégré qui peut être considéré comme de nature à leur conférer un avantage décisif.

Dans ces conditions, votre rapporteur considère que la demande de suspension de la procédure en cours est légitime et qu'elle permettra de poursuivre la négociation dans des conditions apaisées. C'est pourquoi il préconise l'adoption de paragraphe de la résolution, sous réserve d'un amendement d'ordre rédactionnel.

*

Ouverture du marché du transport ferroviaire de courte distance

Par le point 3 (alinéa 6), l'Assemblée nationale demande que, dans le souci de prévenir tout contentieux, la proposition de directive vienne préciser que les États-membres n'ont à ce jour aucune obligation de libéraliser le transport ferroviaire de courte distance.

Votre rapporteur défendra un amendement de suppression de ce point pour des raisons de fond et de forme :

- sur le fond : au plan des principes, un acte législatif de droit positif tel qu'une directive n'a pas vocation à préciser ce que les États membres n'ont pas à faire mais à leur fixer des objectifs et des obligations précis ;
- sur la forme : l'expression « *pour l'instant* » manque de rigueur et de précision ; la notion de « *transport ferroviaire à courte distance* » est sujette à interprétation ; enfin, l'ambition de « *prévenir tout contentieux ultérieur* » semble exagérée.

*

Harmonisation sociale

Le point 4 (alinéa 7) incite à ce que la proposition de directive comporte un volet social mieux affirmé, précisant notamment que la poursuite de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire serait favorisée par une harmonisation préalable des conditions sociales des personnels du rail.

Ce point tend à éviter que, contrairement à ce qui a souvent été constaté pour le transport routier de marchandises, la poursuite de l'ouverture à la concurrence n'entraîne un mouvement de *dumping social*, par alignement des conditions d'emploi sur les normes les moins avancées.

Cependant, il convient aussi de veiller à ce que les différences de statut ou de régimes sociaux des personnels du rail n'entraînent des distorsions de concurrence entre États membres liées à des avantages particuliers.

Si la rédaction retenue par la commission chargée des affaires européennes semble équilibrée, votre rapporteur invite à adopter une modification tendant à substituer à la notion d'« *harmonisation préalable* » celle de convergence – ou de simple harmonisation – des conditions d'emploi des personnels du rail.

*

Levée de l'obligation d'indemniser en cas de force majeure

Le point 5 (alinéa 8) retrace la volonté de l'Assemblée nationale que soient exclus des obligations d'indemnisation mises à la charge des transporteurs et exploitants les motifs liés aux cas de force majeure ; en application du principe de subsidiarité, l'appréciation de ces situations relève des autorités nationales.

Ce point rappelle un principe de bon sens, les opérateurs ferroviaires ne pouvant être tenus pour responsables des perturbations de trafic liées à des cas de force majeure. De même, il semble légitime qu'il revienne aux autorités nationales d'apprécier la nature des situations ou événements relevant de la catégorie des cas de force majeure.

Votre rapporteur propose par conséquent de l'adopter sans modification.

*

Sécurité du transport ferroviaire

Le point 6 (alinéa 9) témoigne de la volonté de l'Assemblée nationale d'insister sur le fait que l'ouverture à la concurrence ne doit pas se faire au détriment de la sécurité.

Bien qu'il s'agisse de l'un des modes de transport les plus sûrs, le chemin de fer obéit à une exigence de sécurité tout à fait légitime. En France, l'opérateur historique a su installer une culture de confiance remarquable, au point que le risque d'accident semble quasi nul. Dès lors, certains redoutent que l'ouverture à la concurrence ne vienne bouleverser cet équilibre et c'est à ce titre que la commission des affaires européennes a introduit ce point lors de sa réunion plénière du 9 mars dernier.

Votre rapporteur considère que le rappel de ce principe présente une certaine ambiguïté dans la mesure où il entretient l'idée – non démontrée dans les faits pour ce qui concerne le fret et la plupart de nos partenaires européens – d'un lien obligatoire entre ouverture à la concurrence et risque d'abaissement des exigences de sécurité.

C'est pourquoi il propose, sans renoncer à ce rappel, de le relier au point suivant relatif à l'harmonisation des procédures de certification du matériel ferroviaire en matière de règles de sécurité.

*

Harmonisation des procédures de certification du matériel ferroviaire

Le point 7 (alinéa 10) exprime le souhait que la Commission européenne envisage une procédure de certification communautaire unique du matériel ferroviaire pour ce qui concerne les règles de sécurité.

Par coordination avec le point précédent, il est proposé de lier ce paragraphe au précédent, de manière à insister sur l'exigence de sécurité. La voie vers l'harmonisation des normes et procédures doit être recherchée en tout domaine et il est donc utile que la représentation nationale s'attache à le rappeler.

*

Répartition des compétences entre la SNCF et RFF

Par le point 8 (alinéa 11), l'Assemblée nationale invite le Gouvernement à engager le plus rapidement possible une réflexion sur la répartition des compétences et des moyens entre la SNCF et « Réseau ferré de France », tout en assurant au secteur ferroviaire les moyens d'investissements nécessaires à la remise en état du réseau.

Votre rapporteur propose de modifier ce point qui traite de questions essentielles, abordées par ailleurs :

- dans la loi ORTF pour ce qui concerne la répartition des compétences entre la SNCF et RFF ;
- dans l'avant-projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT) de janvier 2011 pour ce qui concerne les investissements nécessaires à la remise en état du réseau.

Conscient de la nécessité d'inciter les Autorités françaises à répondre le plus rapidement possible aux griefs soulevés à leur encontre dans le cadre de la procédure d'infraction et du recours en manquement, votre rapporteur propose d'insister sur la clarification à apporter dans la répartition des compétences entre la SNCF et RFF.

*

Missions et moyens de fonctionnement de l'ARAF

Le point 9 (alinéa 12) demande au Gouvernement de renforcer les moyens de fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) et d'étudier un éventuel élargissement des compétences de cette autorité publique indépendante.

Créée en application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, la mission d'information sur le contrôle de la mise en application de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) et portant diverses dispositions relatives aux transports, que votre rapporteur a eu l'honneur de rapporter avec M. le député Maxime Bono, s'est tout particulièrement attachée à l'expertise des missions et moyens de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).

Bien que n'ayant pas été alerté sur une difficulté particulière en matière de champ des missions ou de moyens de fonctionnement, votre rapporteur n'est pas opposé à l'adoption du point proposé par la commission des affaires européennes, dans la mesure où l'activité de l'ARAF est amenée à s'intensifier rapidement et où elle s'exerce dans un domaine de haute technicité, requérant des compétences pointues.

Malgré tout l'intérêt du sujet, il convient aussi de rappeler qu'il ne relève pas directement d'une résolution européenne d'exprimer un vœu de la représentation nationale auprès de son Gouvernement national.

Est soumis à votre approbation un amendement rédactionnel visant à corriger une erreur d'intitulé.

III.— LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

En complément de ces différents points, votre rapporteur propose plusieurs amendements :

1. - d'ordre rédactionnel, le premier vise à supprimer, dans **l'alinéa 5** (point n° 2), une référence inutile à la procédure de « *ratification de la directive* », les directives européennes relevant d'un régime de transposition et non de ratification. En outre, l'emploi du terme « *suspension* » et la référence à « *la négociation en cours* » délimitent de manière suffisante le champ de la demande.

2. - le deuxième tend à supprimer **l'alinéa 6** (point n° 3), aux termes duquel l'Assemblée nationale « *demand[ait] que la proposition de directive précise que les États n'ont pour l'instant aucune obligation de libéraliser le transport ferroviaire à courte distance, afin que soit prévenu tout contentieux ultérieur* ». Votre rapporteur considère que l'imprécision de plusieurs termes de cet alinéa le rend superfétatoire : au plan des principes, un acte législatif de droit positif tel qu'une directive n'a pas vocation à préciser ce que les États membres n'ont pas à faire mais à leur fixer des objectifs et des obligations précis ; l'expression « *pour l'instant* » manque de rigueur et de précision ; la notion de « *transport ferroviaire à courte distance* » est sujette à interprétation ; enfin, l'ambition de « *prévenir tout contentieux ultérieur* » semble exagérée. Tout en comprenant l'intention des auteurs de la résolution initiale, votre rapporteur juge donc préférable de supprimer ce paragraphe.

3. – le troisième amendement modifie **l'alinéa 7** (point n° 4) pour substituer à la notion d'« harmonisation sociale préalable » celle de « convergence des conditions d'emploi des personnels du rail ».

4. – le quatrième amendement vise à renforcer la portée et à compléter **l'alinéa 9** (point n° 6), relatif à la sécurité du transport ferroviaire. Introduit lors de la réunion plénière de la commission chargée des affaires européennes, cet alinéa effectue un rappel de principe selon lequel l'ouverture à la concurrence ne saurait s'opérer au détriment de la sécurité. Pour importante qu'elle soit, il semble judicieux de relier cette vérité d'évidence au point suivant (alinéa 10, point n° 7) relatif à l'incitation à retenir une procédure unique de certification des règles de sécurité applicables au matériel ferroviaire. S'agissant de rappeler un principe aussi essentiel que le respect des règles de sécurité, votre rapporteur souhaite en outre exprimer l'« exigence » de la représentation nationale plutôt qu'une simple « demande ».

5. – Par coordination avec le précédent, le cinquième amendement supprime **l'alinéa 10** (point n° 7), désormais repris dans l'alinéa 9.

6. – Le sixième amendement modifie **l’alinéa 11** (*point n° 8*) en vue d’insister sur l’urgence qui s’attache, pour le gouvernement français, à répondre aux griefs de la Commission européenne et de la CJUE au sujet de la répartition des compétences entre la SNCF et RFF, ce point n’ayant été que partiellement traité dans le cadre de la loi ORTF du 8 décembre 2009.

7. – le septième amendement corrige, dans **l’alinéa 12** (*point n° 9*), une erreur dans l’intitulé de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).

8 – le huitième amendement complète l’article unique de la résolution, **après l’alinéa 12**, en vue de rappeler le principe selon lequel le recours aux actes délégués doit être strictement encadré et limité aux domaines non essentiels, conformément à l’article 290 du TFUE, de manière à éviter que les autorités politiques ne laissent à la Commission européenne le soin de trancher des questions clés pour l’avenir du secteur ferroviaire européen.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du 6 avril 2011, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de M. Yanick Paternotte, la **proposition de résolution européenne sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (n° 3205)**, adoptée par la Commission des affaires européennes le 8 mars 2011.



M. Yanick Paternotte, rapporteur. La proposition de résolution européenne de notre collègue Gérard Voisin, que j'ai l'honneur de rapporter, a été adoptée le 9 mars dernier par la Commission des affaires européennes. Conformément à l'article 151-6 de notre Règlement, notre Commission, compétente au fond, disposait d'un délai maximum d'un mois pour déposer son rapport.

Nous avons donc travaillé dans un délai très court pour analyser cette proposition de résolution qui, dans la forme, est assez brève mais qui, sur le fond, traduit une réflexion globale qui aurait mérité que nous disposions d'un peu plus de temps pour étudier les enjeux de la constitution d'un marché ferroviaire unique à l'échelle de l'Union européenne.

J'aborderai trois points successifs : à quoi sert une résolution européenne de notre Assemblée, quel est l'objet de celle dont nous sommes saisis, quelles modifications me semblerait-il utile d'adopter.

Ouverte par l'article 88-4 de la Constitution, la possibilité donnée au Parlement de déposer des résolutions sur les projets d'actes législatifs européens tend à permettre à la représentation nationale de peser sur les décisions qui engagent l'ensemble des États membres.

Si elles n'ont pas force de loi, nos résolutions européennes remplissent trois fonctions essentielles : d'abord, exprimer la position de la France en mettant l'accent sur les points qui lui tiennent le plus à cœur ; ensuite, renforcer le poids des autorités françaises dans la négociation des textes communautaires, en offrant un support utile aux négociateurs ; enfin, appeler l'attention sur les points méritant des avancées ou des éclaircissements, ce qui oblige le Gouvernement à mettre l'accent sur des sujets qui auraient pu être traités de manière trop « discrète ».

Une fois la résolution adoptée par la Commission saisie au fond, l'article 151-7 du Règlement fixe un délai de quinze jours pour demander à la Conférence des présidents de l'inscrire à l'ordre du jour. Toutefois, si nous l'adoptons, la résolution sera considérée comme définitive même si elle n'est pas

inscrite à l'ordre du jour de la séance publique, ce qui permet de gagner du temps. Les résolutions adoptées sont ensuite transmises au Gouvernement et publiées au *Journal Officiel*.

La présente résolution porte sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen, dont l'orientation a été adoptée le 27 septembre 2010. L'adoption de la directive elle-même doit intervenir avant la fin de l'année 2011, d'où l'intérêt de l'aborder très en amont afin d'inciter le Gouvernement à s'y intéresser de près.

La proposition de refonte du premier paquet ferroviaire qu'opère cet acte législatif – je vous renvoie au rapport d'information de M. Gérard Voisin qui décrit fort bien le Meccano très complexe qui en résulte – poursuit trois objectifs : simplifier, clarifier et moderniser le cadre réglementaire en Europe, en tirant les conséquences de la mise en œuvre du paquet ferroviaire ; préciser certaines dispositions de la législation sur l'accès au réseau ferroviaire en vue de faciliter la transposition correcte et efficace du droit de l'Union européenne dans tous les États membres ; substituer aux dispositions obsolètes du paquet actuel des mesures mieux adaptées au marché actuel, en particulier pour ce qui concerne la garantie d'accès des nouveaux entrants ou le modèle de détention de l'infrastructure par la puissance publique. Ce dernier point fait l'objet d'un débat récurrent entre Allemands et Français, sur la question de la séparation, de la gestion du réseau et de l'exploitation des lignes.

Les principales modifications proposées dans la directive concernent :

– la séparation comptable entre les activités qui bénéficient d'un monopole légal et celles qui sont soumises à la concurrence ;

– l'obligation faite aux États membres de publier des stratégies de développement du secteur ferroviaire à moyen et long termes, avec l'ambition d'éclairer le jeu pour une industrie ferroviaire dont les délais de retour sur investissement sont particulièrement longs ;

– la clarification des principes afférents aux accords transfrontaliers, entre États membres comme avec les pays tiers, tels que la Suisse ;

– la clarification du contenu des documents de référence du réseau (DRR), très détaillés mais pouvant contenir des « bugs » annihilant toute possibilité d'ouverture à la concurrence ;

– la modernisation des dispositions traitant de l'indépendance des organismes de contrôle, de sorte que ceux-ci puissent garantir l'accès aux services ferroviaires et, au bénéfice des nouveaux entrants, toutes les conditions d'une concurrence équitable entre opérateurs – à cet égard, la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) comportait la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) ;

– enfin, le renforcement de la coopération transfrontalière et des tâches de surveillance du marché confiées à la Commission européenne, en particulier pour ce qui concerne les investissements dans l'infrastructure ferroviaire, l'évolution des prix, la qualité des services et les obligations de service public (OSP) en matière de transport ferroviaire de voyageurs.

J'en viens aux principales modifications que je propose, non sans avoir salué le travail de notre collègue Gérard Voisin et l'initiative de la Commission des affaires européennes, qui a souhaité envoyer quelques signaux en direction du Gouvernement et des négociateurs français.

La résolution qui découle du rapport d'information, intitulé « La libéralisation du transport ferroviaire en Europe : une nécessaire mais complexe régulation », est rédigée de manière équilibrée. Elle comporte neuf points – je me bornerai, à ce stade, à commenter les principaux.

Le premier tend à ce que l'Assemblée nationale prenne acte et se félicite de la volonté de la Commission européenne de préciser les modalités de la séparation entre gestion et utilisation du réseau ferroviaire. Le deuxième exprime le souhait que soit suspendu le recours en manquement contre la France afin de faciliter la négociation du projet de directive, ce que je viens d'évoquer « en creux » à travers la loi ORTF. Le quatrième point concerne le volet social du texte, qui doit tendre à une meilleure convergence – le mot est important – des différents statuts des personnels du rail. Le point six réaffirme l'exigence de sécurité, en vue de rompre définitivement avec l'idée que l'ouverture à la concurrence entraîne un abaissement du niveau de sécurité, point d'autant plus important que le groupe GDR a déposé deux amendements fondés sur le principe inverse. Selon ses auteurs, la concurrence générerait de l'insécurité, ce que je récusé formellement. En vérité, il s'agit d'un problème d'entretien des infrastructures qui s'est manifesté dans certains pays, notamment La Suède et le Royaume-Uni. Depuis lors, les infrastructures correspondantes ont été remises à niveau et les difficultés ont été résolues, parallèlement à la généralisation de la concurrence. Il convient donc de réaffirmer l'exigence de sécurité sans fustiger l'ouverture au marché du transport ferroviaire.

D'autres points visent, à poursuivre la réflexion interne à la France sur la répartition des moyens et des compétences entre la SNCF et Réseau ferré de France (RFF), y compris à la lumière des expériences étrangères et à renforcer l'ARAF dont l'activité vient de débiter. Avec Maxime Bono, nous avons du reste récemment présenté le rapport sur l'application de la loi qui a créé cet organisme. Même si j'y étais favorable en 2009 en tant que rapporteur du projet de loi, le démarrage de son activité est si récent qu'il me semble peut-être prématuré de songer déjà à renforcer ses moyens. Sans doute serait-il préférable de prendre un peu de recul, comme nous l'avons fait pour l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), dont nous avons élargi le champ de compétences dans le cadre de la loi Grenelle II – contre l'avis de ses responsables.

Les principaux amendements que je vous soumettrai concernent la suppression du point 3, qui rouvre de manière ambiguë et prématurée le débat sur l'ouverture à la concurrence des TER et dont la rédaction imprécise peut être source de confusion. Au plan formel, de même qu'une loi nationale n'a pas vocation à préciser ce que les citoyens n'ont pas à faire, une directive européenne doit se borner à fixer des objectifs et des obligations, sans entrer dans des débats de politique interne.

S'agissant du volet social, je proposerai – tout en comprenant les intentions des auteurs de la résolution – de limiter notre ambition à une « convergence » des conditions d'emploi des personnels du rail, de préférence à leur « harmonisation préalable », laquelle pourrait s'opérer aussi bien vers le bas que vers le haut.

Concernant le regroupement des demandes liées à la sécurité, je présenterai un aménagement tant de forme – les paragraphes concernant le degré de sécurité et la certification du matériel pouvant être fusionnés – que de fond, la notion d'« exigence » de sécurité me paraissant plus forte que celle de « demande » de sécurité et touchant à une question très importante pour les citoyens, aussi bien pour les voyageurs que pour les marchandises – le débat reviendra à n'en pas douter sur la sûreté du transport de matières dangereuses, en particulier dans les zones urbaines ou dans le couloir rhodanien de la chimie.

Enfin, un amendement tendra à ajouter un paragraphe, en forme de rappel de principe, pour préciser que, conformément au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il faut éviter de recourir de manière trop systématique aux actes délégués et aux comités d'experts, auprès desquels les autorités politiques des États membres se dessaisissent trop souvent de leurs prérogatives.

Le groupe GDR a déposé une demi-douzaine d'amendements. J'espère que nous parviendrons à un accord, si possible unanime, afin d'adresser un message significatif au Gouvernement pour la négociation de la future directive.

M. Gérard Voisin. Je remercie votre Commission de s'être saisie de cette proposition de résolution et d'avoir travaillé sur la base de mon rapport d'information qui exprime des positions claires et transparentes, y compris de la part des syndicats.

Les Parlements nationaux ne se saisissent pas suffisamment des travaux des commissions chargées des affaires européennes, en dépit du poids croissant de la législation européenne sur nos dispositifs internes. Il est grand temps qu'ils le fassent, comme le fait aujourd'hui votre Commission.

Notre rapport dresse un état des lieux et formule quelques propositions. Le secteur ferroviaire est en pleine évolution, en Europe comme en France, et nous tenons compte du choix fait par la France de séparer totalement la gestion du réseau de l'exploitation du trafic qui, s'il n'était pas obligatoire et quoi qu'en disent certains, constitue une bonne formule, aussi bien pour améliorer le fret que les services rendus aux voyageurs.

Il nous faut traiter de la situation de la SNCF et de RFF, de la mise en place de l'ARAF, des questions de sécurité, de l'amélioration de la productivité et de la modernisation des entreprises, particulièrement dans notre pays. Un quasi monopole continue en effet de s'y exercer, si l'on considère que l'Allemagne compte 350 opérateurs ferroviaires et la France seulement cinq, dont l'opérateur historique.

Comme nous l'avons vu récemment dans le cadre des auditions de la commission d'enquête sur la situation de l'industrie ferroviaire française, la SNCF est également un important transporteur routier et sa stratégie d'entreprise en tient le plus grand compte. Ayant remis un rapport sur l'« eurovignette » au nom de la Commission des affaires européennes, j'ai relevé nombre de problèmes similaires, notamment sur la question des péages, sujet encore trop peu exploré. Or, il conviendra, comme toujours en matière de recettes, d'arbitrer entre l'usager et le contribuable pour combler les déficits, parfois abyssaux, du secteur ferroviaire français.

La gestion d'entreprise appelle à la modernité dans un cadre européen. On cite souvent l'exemple allemand de la *Deutsche Bahn* comme contre-pied du modèle français de séparation de l'exploitant et du gestionnaire du réseau. Nous en reparlerons sans doute.

M. Philippe Duron. Nous nous félicitons aussi que notre Commission se soit saisie de ce texte, qui comporte un double objectif : d'une part, obtenir la suspension du recours introduit par la Commission européenne contre la France, le 29 décembre 2010, pour transposition insuffisante du premier « paquet ferroviaire » 1998-2001, d'autre part, intégrer et enrichir la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil de septembre 2010, qui préconise l'établissement d'un espace ferroviaire unique, complète et renforce les trois « paquets » précédents. Constituant un exercice de simplification, de clarification et de modernisation du cadre réglementaire européen, la directive vise trois objectifs : assurer un financement suffisant et durable des infrastructures ferroviaires ; renforcer les organismes de contrôle des activités ferroviaires ; lutter contre les obstacles persistant à se dresser contre la concurrence.

La proposition de résolution tend à enrichir le projet de directive en introduisant plusieurs recommandations qui peuvent faire consensus entre nous : préciser que les États membres n'ont aucune obligation de libéraliser le transport ferroviaire à courte distance, ce qui soulève la délicate question des TER ; insérer un volet social afin que la concurrence ne soit pas faussée par un *dumping* social – et nous préférons, à cet égard, comme M. Voisin, la notion d'harmonisation, si possible par le haut, à celle de convergence ; prévoir que les obligations d'indemnisation à la charge des transporteurs et des exploitants excluent les cas de force majeure et réservent aux États membres le soin de se prononcer à leur sujet ; rappeler les exigences de sécurité qui ne sauraient être compromises par le souci de performance économique du fait de la concurrence ; enfin, instituer une certification unique du matériel ferroviaire. Sa nécessité nous est apparue dans le

cadre de la commission d'enquête parlementaire, dont M. Paternotte est le rapporteur, qui a aussi montré le besoin urgent de renforcer l'industrie ferroviaire française et européenne.

Si le texte invite les gouvernements à fournir au secteur ferroviaire les moyens d'investir dans la remise en état des réseaux ferrés, cet objectif est rendu très difficile à atteindre en France du fait du niveau de la dette de RFF, qu'il faudra bien résoudre un jour.

On ne peut, en revanche, que se méfier de certains aspects de la proposition de résolution, d'inspiration très libérale et par là conforme à l'orientation de la directive. Il en est ainsi de la séparation qu'elle voudrait plus affirmée entre l'opérateur historique et le gestionnaire des infrastructures, la directive poursuivant ici deux objectifs : renforcer les organismes de contrôle et mettre à l'écart les pouvoirs publics au profit d'une régulation fondée uniquement sur le principe de libéralisation fixé au niveau européen. Or nous avons plutôt le souci de renforcer l'action de l'État dans le secteur ferroviaire.

Nous sommes cependant plutôt bienveillants vis-à-vis de la proposition de résolution, car nous souhaitons obtenir la levée du recours intenté contre la France. Mais nous serons attentifs à la prise en compte des points que je viens de mentionner avant de déterminer notre vote final.

M. André Chassaigne. La réforme de 1997 n'a pas permis de résoudre les difficultés du système ferroviaire français, la principale tenant à un grave sous investissement dans le réseau, dont nous observons tous les effets dans nos territoires : des pannes et des ralentissements, imputables à un suivi insuffisant du chemin de fer dans notre pays. La même réforme a porté atteinte à l'efficacité organisationnelle et technique du système. On le constate notamment avec la mise en place des cadencements. Les régions situées en bout de ligne subissent des contraintes imposées par RFF et impossibles à négocier dans le cadre d'échanges entre les élus régionaux, les services correspondants de la SNCF et les usagers.

Avec le système « en cascade » qui s'est mis en place, sont d'abord servies les grandes lignes puis, en fonction de la rentabilité, le fret sur certains sillons. La rigidité du système a fait disparaître toute marge de manœuvre sur les lignes de courtes distances.

La sécurité du réseau ferroviaire soulève bien des préoccupations, notamment de la part de M. Guillaume Pepy, président de la SNCF, qui a indiqué, dans un récent courrier, qu'il existait des « *zones de flou dans le système français de sécurité ferroviaire* », lesquelles constituent, « *des facteurs de risque qu'il convient de traiter.* »

Il faut tenir compte de cette dégradation continue due à la mutation du paysage ferroviaire hexagonal. Par l'ouverture progressive à la concurrence, les acteurs se sont multipliés : RFF, devenu le gestionnaire des rails, l'établissement

public de sécurité ferroviaire (EPSF) qui traite de la sécurité, ainsi que de nouveaux exploitants privés entrant sur le marché.

Au final, nous subissons les conséquences d'une formule bien connue : quand tout le monde est responsable, plus personne ne l'est. En matière de sécurité les cheminots considèrent que les réponses qu'ils pouvaient apporter eux-mêmes il y a quelques années ne peuvent plus l'être aujourd'hui. S'est en effet mis en place un véritable parcours du combattant pour obtenir tout à la fois l'accord de l'État, celui de RFF et celui de l'EPSF, en tenant compte des différents opérateurs qui se multiplient au gré de la mise en concurrence.

M. Joël Giraud. Les services transfrontaliers de transport ferroviaire soulèvent un problème particulier pour les régions limitrophes de l'Union européenne. Sont-ils, ou non, concernés par la proposition de directive ? Nous avons des éléments de réponse pour ce qui concerne les agglomérations et les services suburbains, explicitement visés par l'article 3-6. Mais la vie des frontaliers est différente de celle des habitants des agglomérations. Je suis donc inquiet en apprenant que les services transfrontaliers entre deux régions limitrophes pourraient se voir assimilés à un service international de voyageurs au sens de la directive. Cela entraînerait une possible application de la redevance prévue à l'article 12, du régime d'attribution de licences régi par la section II du chapitre II, de la limitation du cabotage de l'article 11, etc. Je pense à des situations précises, comme celle des transports régionaux entre Lyon, Chambéry et Turin. Or, l'on n'est pas en zone suburbaine lorsque l'on va de Saint-Jean de Maurienne à Turin, ou de Nice à Cuneo.

Manque donc un paragraphe pour assimiler les services interrégionaux de voyageurs entre régions limitrophes de deux États membres à des services limitrophes, hormis, bien entendu, les lignes à grande vitesse. A défaut, il n'y aura plus de transports interrégionaux, au sens non urbain ou suburbain du terme, entre régions limitrophes de l'Union européenne.

M. Jean-Marie Sermier. Le Jura entretient avec la Suisse des liens très étroits. En conséquence, le texte prévoit les mêmes procédures de certification unique entre l'Union européenne et la Confédération helvétique. Aujourd'hui, l'entreprise *Lyria*, dont 75 % des capitaux appartiennent à la SNCF et 25 % à CFF, régit la totalité des transports ferroviaires entre Paris et la Suisse.

M. Gérard Voisin. Le problème des frontaliers est traité par le troisième point de l'article unique de la proposition de résolution européenne, aux termes duquel « la proposition de directive précise que les États n'ont pour l'instant aucune obligation de libéraliser le transport ferroviaire à courte distance, afin que soit prévenu tout contentieux ultérieur. » Cela répond à la demande des deux intervenants précédents, la disposition visant aussi bien les transports régionaux internes à un État membre que les transports régionaux transfrontaliers, y compris avec des pays tiers comme la Suisse.

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Je rappelle qu'une directive ne sert pas à promouvoir un droit « négatif », mais à dire le droit « positif », qu'il revient ensuite aux États membres de transposer selon leur propre vision des choses. Donner une orientation de droit « négatif » serait une première dans une directive européenne et il ne me semble pas judicieux de s'engager dans cette voie.

M. Gérard Voisin. La proposition de résolution européenne mérite évidemment une discussion sur chacun des points. Mais la brièveté des délais prive votre Commission de la lecture intégrale de notre rapport ce qui est d'ailleurs valable pour tous les rapports. Il serait donc opportun, avant d'éradiquer ou de moduler un certain nombre de propositions de la commission des affaires européennes, votées à l'unanimité grâce aux convergences apparues au cours du débat, de s'imprégner ici du travail accompli en amont.

M. Jean-Marie Sermier. La Suisse n'est pas membre de l'Union européenne. Il convient par conséquent de la prendre en compte de façon explicite.

M. le rapporteur. Je l'ai précisé tout à l'heure.

◇

◇ ◇

La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

Article unique

La Commission est saisie de l'amendement CD 9 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Avant de prendre acte de la situation actuelle du transport ferroviaire, il conviendrait de dresser un bilan de la séparation instituée par la loi de 1997 entre la gestion des infrastructures et l'exploitation des lignes.

M. le rapporteur. Avis défavorable : s'adresser ainsi au Gouvernement français ne relève pas de la résolution européenne.

M. Philippe Duron. On pourrait considérer qu'un tel bilan s'impose également au niveau européen et qu'une étude d'impact est nécessaire dans les différents États membres.

M. Gérard Voisin. La question a été traitée dans le rapport d'information de la Commission des affaires européennes.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD 1 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il convient de supprimer, à l'alinéa 5, la mention d'une procédure de ratification de la directive puisqu'elle n'existe pas en droit.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CD 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement propose de supprimer l'alinéa 6 car une résolution européenne n'a pas à préciser ce que les États membres n'ont pas à faire. Cet alinéa n'a en fait pour objet que d'évoquer une problématique interne à la France, en l'occurrence l'ouverture des TER à la concurrence.

M. Maxime Bono. Lors de la discussion en Commission des affaires européennes, l'unanimité n'était pas acquise dès le départ sur la proposition de résolution. Elle est apparue petit à petit compte tenu des demandes des uns et des autres, acceptées justement pour renforcer le texte initial. À cet égard, la disposition relative aux transports sur courtes distances est fondamentale. Elle concerne les TER, dont certains considèrent qu'ils pourraient, dès aujourd'hui, en l'état actuel de la législation, être mis en concurrence. Il n'est donc pas superflu de préciser que, pour l'instant, les États membres n'ont aucune obligation de libéraliser le transport ferroviaire à courte distance. L'article 88-6 de la Constitution nous permet de vérifier que le principe de subsidiarité est respecté par la Commission européenne.

M. le rapporteur. C'est là un débat franco-français qui ne doit pas entrer dans le champ d'une résolution européenne. La disposition de l'alinéa 6 adopte en outre, je le répète, une conception de droit « négatif », expliquant aux États ce qu'ils n'ont pas le droit de faire. Sur le fond, cela ne me choque pas, car l'ouverture à la concurrence n'est pas simple et, comme j'ai eu l'occasion de le dire dans mon rapport sur le projet de loi créant l'ARAF, quelques garde-fous ne sont pas superflus. Mais je crains que cet alinéa soit inopportun, voire contre-productif, même s'il a bénéficié d'un consensus au sein de la Commission des affaires européennes.

La Commission adopte l'amendement CD 2.

En conséquence, l'amendement CD 10 de M. André Chassaigne n'a plus d'objet

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD 3 du rapporteur et CD 11 de M. André Chassaigne.

M. le rapporteur. Mon amendement tend à substituer à la notion d'« harmonisation préalable » des conditions sociales des personnels du rail, celle, plus réaliste, de « convergence ». Le concept d'harmonisation sociale ne figure pas dans le projet européen – il a même fait l'objet d'un veto –, également opposé à l'harmonisation fiscale. Qui plus est, la notion d'harmonisation préalable peut se comprendre aussi bien vers le haut que vers le bas. Et personne ne souhaite

favoriser le *dumping* social. Cela peut paraître paradoxal, mais un des problèmes que rencontre l'opérateur historique français réside dans le différentiel social, notamment au titre des avantages s'ajoutant au salaire, y compris entre la SNCF et ses filiales. C'est pourquoi je propose que l'on retienne la formule de la convergence, étant rappelé que deux chartes sociales coexistent en France : celle de l'opérateur historique et celle de toutes les entreprises alternatives rassemblées dans l'union des transports publics (UTP).

M. Philippe Duron. Nous ne partageons pas le point de vue du rapporteur. Il existe, avec cet amendement, un risque de réduction des avantages sociaux accordés à un certain nombre de salariés de ce pays et, plus encore, un risque de tension sociale. Nous avons connu le même problème dans les ports avec la situation des dockers.

M. le rapporteur. L'exemple des ports n'est pas le meilleur, car le dialogue social qui s'exerce dans ce secteur n'est guère un modèle à suivre ! Au cours des auditions auxquelles nous avons procédé à ce sujet, le terme de « *mafia* » fut plusieurs fois employé. Il ne faut donc pas amalgamer cette situation et celle des cheminots.

M. Maxime Bono. Petit à petit, nous détricotons le consensus apparu en commission des affaires européennes.

Nous venons de le faire à propos des TER. Je rappelle que l'association regroupant les principales entreprises du secteur hors la SNCF, l'AFRA, conteste l'obligation pour les régions d'attribuer à la SNCF l'exploitation des réseaux ferrés, estimant que la législation française est incompatible avec la réglementation européenne. Un premier verrou vient ainsi de sauter.

On nous parle maintenant de retenir la notion de convergence de préférence à celle d'harmonie. Il existe un appareil très convergent, qui s'appelle l'entonnoir. On fait converger, dans la direction voulue des flux divergents, ce qui peut provoquer des débordements. Je propose donc de maintenir la formule de l'harmonisation.

M. le rapporteur. Compte tenu de la discussion qui vient d'avoir lieu, je propose de conserver la rédaction actuelle de l'alinéa 7, mais de supprimer l'adjectif « préalable » car je persiste à considérer que la notion d'« *harmonisation préalable* » crée trop de contraintes.

M. le président Serge Grouard. Il s'agit alors d'un nouvel amendement, oral, CD 16. Monsieur le rapporteur, vous retirez donc l'amendement CD 3.

L'amendement CD 3 est retiré eu profit de l'amendement CD 16 ainsi rédigé :

« À l'alinéa 7, après le mot « harmonisation », retirer le mot : « préalable », le reste sans changement. »

M. André Chassaigne. Notre amendement CD 11 vise, en premier lieu, à rétablir la rédaction de l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la directive européenne du 26 février 2001, qui s'est évaporée à l'occasion de la refonte du « paquet ferroviaire ». Il s'agit de réintroduire ses éléments sociaux dans la présente proposition de résolution. Cette réintégration fera d'ailleurs l'objet d'un amendement soumis au Parlement européen le 24 mai prochain, en provenance de sa commission des transports et du tourisme.

En second lieu, il assure l'harmonisation préalable des conditions de travail des personnels avant toute nouvelle évolution du cadre juridique applicable aux chemins de fer. À cet effet, notre amendement s'appuie sur deux articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : l'article 153-4 garantissant la non-régression des droits, et l'article 151 prévoyant leur amélioration.

Enfin la rédaction proposée prévoit une demande ferme et non une simple prise en considération.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement va à l'encontre de l'esprit consensuel qui a présidé à l'adoption de la proposition de résolution.

La Commission rejette l'amendement CD 11 et adopte l'amendement CD 16..

Elle en vient à l'amendement CD 12 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Particulièrement important, cet amendement traite des dispositions relatives au service minimum que le mouvement syndical européen dénonce.

En la matière, la sémantique est fondamentale. C'est pourquoi les gestionnaires d'infrastructure et entreprises ferroviaires sont replacées dans le texte. Cela justifie aussi de reprendre l'expression utilisée dans l'annexe VIII du projet de refonte et abandonner la référence aux « cas de force majeure », susceptible d'être l'objet d'interprétations diverses.

Si la rédaction proposée par le rapporteur traduit une intention louable, elle n'en est pas moins très imprécise juridiquement et ne manquerait pas de créer une situation d'incertitude susceptible d'utilisation par la Commission européenne. Celle-ci outrepasserait en effet ses prérogatives en la matière en ne respectant pas les dispositions de l'article 153-3 du TFUE.

M. le rapporteur. Je suis disposé à accepter le paragraphe I de l'amendement qui, en précisant les appellations de transporteurs et d'exploitants, les définit mieux. Mais je suis défavorable au paragraphe II qui remplace la notion de cas de force majeure par celle de « causes externes qui ne leur sont pas imputables ». Le champ de la disposition serait alors trop ouvert.

M. André Chassaigne. Je suis d'accord pour rectifier mon amendement en ce sens.

M. le rapporteur. J'émet alors un avis favorable.

M. le président Serge Grouard. Il serait en effet juridiquement hasardeux de remplacer la notion très précise de « cas de force majeure » par une notion beaucoup plus floue.

La Commission adopte alors l'amendement CD 12 rectifié.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 4 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement permet, à l'alinéa 9, de reprendre la notion de sécurité liée à la certification du matériel ferroviaire et de remplacer la mention de « demande » de sécurité par celle d'« exigence » de sécurité.

M. Jean-Marie Sermier. Je propose un sous-amendement afin de prendre en compte les États limitrophes de l'Union européenne.

M. le rapporteur. Cela ne me paraît pas juridiquement possible : on ne peut imposer à des États non membres de l'Union, des éléments de droit qui ne les concernent pas.

M. Jean-Marie Sermier. On le fait bien pour les groupements européens de coopération transfrontalière (GECT) en permettant à des États ayant des frontières communes avec l'Union européenne d'y adhérer. Sinon il existerait des GECT sans la Suisse et sans Monaco. Il faut adopter une rédaction similaire.

M. le président Serge Grouard. La Commission européenne propose une procédure de certification unique au sein de l'Union. Pour la proposer aussi à d'autres États, il faudrait retenir une formulation spécifique.

M. Marc-Philippe Daubresse. Je soutiens la proposition de notre collègue Jean-Marie Sermier. J'avais du reste déposé une proposition de loi, qui fut votée à l'unanimité, sur les GECT. Les cas de Monaco et de la Suisse avaient été soulevés et nous avons trouvé une formulation juridique compatible avec le droit européen. Nous pourrions reprendre ici la même rédaction.

M. le rapporteur. Ce n'est pas dans une proposition de résolution traitant de l'espace ferroviaire unique exclusivement au sein de l'Union européenne que l'on peut mentionner des négociations entre celle-ci et les pays tiers, fussent-ils limitrophes. Mais rien n'interdit d'élaborer une résolution spécifique lui demandant d'engager des négociations avec les États voisins en vue d'obtenir la réciprocité de la certification.

Je comprends bien l'objectif, mais la présente proposition de résolution ne me semble pas offrir le cadre adapté. Proposez une résolution séparée émanant de notre Commission : nous pourrions alors étudier une formule en ce sens.

*La Commission **adopte** l'amendement CD 4.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de conséquence CD 5 du rapporteur.*

*En conséquence, l'amendement CD 123 de M. André Chassaigne **n'a plus d'objet**.*

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD 6 du rapporteur et CD 14 de M. André Chassaigne.

M. le rapporteur. Mon amendement tend à réécrire la fin de l'alinéa 11 afin d'inciter le Gouvernement à mettre la France à l'abri de tout risque de contentieux communautaire, comme nous l'avons évoqué tout à l'heure avec MM. Voisin et Duron. À cet effet, il convient de mieux préciser la répartition des moyens et des compétences entre le gestionnaire du réseau et l'opérateur historique.

M. André Chassaigne. Mon amendement a le même objet et je le retire, étant précisé que la question du désendettement de RFF doit être liée à celle de la répartition des actifs entre les deux établissements publics, notamment pour les gares et les embranchements de fret.

*L'amendement CD 14 est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'amendement CD 6 à l'unanimité.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CD 7 du rapporteur.*

Elle en vient à l'amendement CD 15 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Il s'agit de préciser le rôle des autorités de régulation.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le groupe GDR tente ainsi de « revenir en deuxième semaine » sur l'harmonisation sociale en incluant cette préoccupation dans les compétences des autorités de régulation. Attendons de voir comment celles-ci fonctionnent avant d'envisager d'élargir leurs compétences.

*La Commission **rejette** l'amendement CD 15.*

Elle examine enfin l'amendement CD 8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement propose d'insérer un alinéa supplémentaire afin de rappeler que le recours aux actes délégués doit être strictement limité aux éléments non essentiels du domaine couvert par la directive. Comme nous l'avons déjà signalé, il n'est en effet pas souhaitable que les États membres se défassent de leurs responsabilités historiques sur des comités d'experts ou sur les services de la Commission européenne.

*La Commission **adopte** l'amendement CD 8.*

*Puis elle **adopte** l'article unique de la proposition de résolution ainsi **modifié**.*

M. le président Serge Grouard. Je constate que seul le groupe GDR se prononce contre la proposition de résolution.

RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen, (COM [2010] 475 final/n° E 5642),
- ④ 1. Prend acte et se félicite de la proposition de la Commission européenne visant à préciser les modalités de séparation de la gestion et de l'utilisation des réseaux ferrés ;
- ⑤ 2. Souhaite que la procédure d'infraction diligentée contre la France devant la Cour de justice de l'Union européenne, au titre d'une insuffisante séparation entre les fonctions d'exploitation et d'utilisation du réseau, soit suspendue afin de faciliter la négociation en cours ;
- ⑥ 3. Considère que la proposition de directive doit comporter un volet social plus affirmé, précisant que la poursuite de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire sera favorisée par une harmonisation des conditions sociales des personnels du rail ;
- ⑦ 4. Demande que les obligations d'indemnisation mises à la charge des gestionnaires d'infrastructure et des entreprises ferroviaires excluent expressément les motifs liés aux cas de force majeure et que, conformément au principe de subsidiarité, l'appréciation de ces situations relève des autorités nationales ;
- ⑧ 5. Exige que l'ouverture à la concurrence ne s'exerce pas au détriment de la sécurité et souhaite notamment que la Commission européenne propose une procédure de certification unique des règles de sécurité relatives au matériel ferroviaire au sein de l'Union européenne ;
- ⑨ 6. Invite le Gouvernement à engager le plus rapidement possible une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux griefs soulevés par les autorités communautaires dans le cadre de la procédure d'infraction diligentée contre la France, en particulier pour ce qui concerne la répartition des compétences et des moyens entre la Société nationale des chemins de fer français et l'établissement public Réseau ferré de France ;

- ⑩ 7. Demande au Gouvernement de renforcer les moyens de fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et d'étudier un éventuel élargissement de ses compétences ;
- ⑪ 8. Rappelle l'obligation que le recours aux actes délégués soit strictement limité aux éléments non essentiels du domaine couvert par la proposition de directive.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CD 9 présenté par Mmes et MM. André Chassaigne, Daniel Paul, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Alain Bocquet, Patrick Braouezec, Jean-Pierre Brard, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Pierre Gosnat, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Jean-Paul Lecoq Roland Muzeau, Jean-Claude Sandrier, Michel Vaxès

Rédiger ainsi l'alinéa 4 :

« Demande la réalisation d'un bilan de la séparation opérée entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des lignes, ainsi que de ses conséquences en matière financière et de sécurité ; ».

Amendement CD 1 présenté par M. Yanick Paternotte, rapporteur

À l'alinéa 5, après le mot : « suspendue », supprimer les mots : « durant la procédure de ratification de la directive précitée, ».

Amendement CD 2 présenté par M. Yanick Paternotte, rapporteur

Supprimer l'alinéa 6.

Amendement CD 10 présenté par Mmes et MM. André Chassaigne, Daniel Paul, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Alain Bocquet, Patrick Braouezec, Jean-Pierre Brard, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Pierre Gosnat, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Jean-Paul Lecoq Roland Muzeau, Jean-Claude Sandrier, Michel Vaxès

Rédiger ainsi l'alinéa 6 :

« Demande que la proposition de directive précise que les États membres n'ont pour l'instant aucune obligation de libéraliser le transport ferroviaire national de voyageurs, afin que soit prévenu tout contentieux ultérieur et que toute éventuelle nouvelle étape soit précédée d'un bilan économique et social du cadre juridique et institutionnel actuel ; ».

Amendement CD 16 présenté par M. Yanick Paternotte, rapporteur

À l'alinéa 7, supprimer le mot : « préalable ».

Amendement CD 11 présenté par Mmes et MM. André Chassaigne, Daniel Paul, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Alain Bocquet, Patrick Braouezec, Jean-Pierre Brard, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Pierre Gosnat, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Jean-Paul Lecoq Roland Muzeau, Jean-Claude Sandrier, Michel Vaxès

Rédiger ainsi l'alinéa 7 :

« Demande que la proposition de directive reprenne les dispositions de l'article 1^{er} paragraphe 7 de la directive 2001/13/CE du 26 février 2001, et qu'elle précise que toute nouvelle initiative législative susceptible d'impacter le cadre juridique actuel soit précédée d'une harmonisation des conditions sociales des personnels du ferroviaire, garantissant leur non régression comme le prévoit l'article 153-4 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE et « *l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès* » comme rédigé à l'article 151 du même Traité ; ».

Amendement CD 12 *rect.* présenté par Mmes et MM. André Chassaigne, Daniel Paul, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Alain Bocquet, Patrick Braouezec, Jean-Pierre Brard, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Pierre Gosnat, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Jean-Paul Lecoq Roland Muzeau, Jean-Claude Sandrier, Michel Vaxès

À l'alinéa 8, substituer aux mots : « transporteurs et des exploitants », les mots : « gestionnaires d'infrastructures et des entreprises ferroviaires ».

Amendement CD 4 présenté par M. Yanick Paternotte, rapporteur

Rédiger ainsi l'alinéa 9 :

« Exige que l'ouverture à la concurrence ne s'exerce pas au détriment de la sécurité et souhaite notamment que la Commission européenne propose une procédure de certification unique des règles de sécurité relatives au matériel ferroviaire au sein de l'Union européenne. »

Amendement CD 5 présenté par M. Yanick Paternotte, rapporteur

Supprimer l'alinéa 10.

Amendement n° CD 13 présenté par Mmes et MM. André Chassaigne, Daniel Paul, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Alain Bocquet, Patrick Braouezec, Jean-Pierre Brard, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Pierre Gosnat, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Jean-Paul Lecoq Roland Muzeau, Jean-Claude Sandrier, Michel Vaxès

À l'alinéa 10, après le mot : « procédure », insérer les mots : « globalement au moins équivalente aux procédures nationales actuellement en vigueur, ».

Amendement CD 6 présenté par M. Yanick Paternotte, rapporteur

Après le mot : « réflexion », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 11 :

« sur les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux griefs soulevés par les autorités communautaires dans le cadre de leur procédure d'infraction à l'encontre de la France, en particulier pour ce qui concerne la répartition des compétences et des moyens entre la Société nationale des chemins de fer français et l'établissement public « Réseau ferré de France ; ».

Amendement CD 7 présenté par M. Yanick Paternotte, rapporteur

À l'alinéa 12, substituer aux mots : « Autorité de régulation ferroviaire », les mots : « Autorité de régulation des activités ferroviaires ».

Amendement CD 15 présenté par Mmes et MM. André Chassaigne, Daniel Paul, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Martine Billard, Alain Bocquet, Patrick Braouezec, Jean-Pierre Brard, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Pierre Gosnat, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Jean-Paul Lecoq Roland Muzeau, Jean-Claude Sandrier, Michel Vaxès

Compléter ainsi l'alinéa 12 :

« , au regard du rôle que seraient susceptibles de jouer les autorités de régulation vis-à-vis de la satisfaction des besoins sociaux dans le cadre des services d'intérêt général comme prévu à l'article 14 et au protocole n° 26 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE ».

Amendement CD 8 présenté par M. Yanick Paternotte, rapporteur

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Rappelle l'obligation que le recours aux actes délégués soit strictement limité aux éléments non essentiels du domaine couvert par la proposition de directive ».