

Cette analyse a été rédigée par l'Unité de monitoring de la subsidiarité. Elle sert de document de support aux partenaires du Réseau. Les positions exprimées dans l'analyse n'engagent pas le Comité des régions

ÉVALUATION DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Unité "Monitoring de la subsidiarité"

Numéro du document	COM(2007) 551
Intitulé	LIVRE VERT – Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine Documents connexes: SEC(2007) 1209 Document de travail des services de la Commission
Date de l'adoption par la Commission	le 25 septembre 2007
Élaboration de l'avis du CdR	COTER Rapporteur: M. Albert BORE (UK/PSE) Membre du conseil municipal de Birmingham
Articles connexes des traités	Le livre vert n'en mentionne pas
Contrôle de subsidiarité détaillé	NON

Les transports et la mobilité urbains sont d'importants facteurs de croissance et d'emploi dans l'Union européenne. Le livre vert prévoit un ensemble d'options politiques, pose vingt-cinq questions ouvertes concernant la future action que mènera l'UE dans ce domaine et lance un nouveau processus de consultation qui prendra fin le 15 mars 2008. La Commission européenne entend publier, à l'automne 2008, un plan d'action pour les transports urbains contenant des propositions et des initiatives concrètes pour une mobilité urbaine de meilleure qualité et durable.

1. Base juridique

Le document est un livre vert, ce qui signifie qu'il a pour objectif de stimuler la discussion autour d'un thème sans formuler de proposition substantielle. Il ne mentionne donc aucune base juridique spécifique. La Commission évoque cependant (sans, pour autant, entrer dans les détails) certaines lignes d'actions envisageables sur lesquelles sera ciblé l'échange de vues qui aura lieu au cours de la consultation à venir. En observant ces lignes d'action, il est possible d'identifier d'éventuelles bases juridiques. Quoi qu'il en soit, le choix précis d'une base juridique devra dépendre du contenu des propositions finales qui seront faites par la Commission. La délimitation définitive du champ de compétence exact de la Commission ne pourra donc être connue qu'à ce moment-là. À l'heure actuelle, il est possible de citer quelques bases juridiques potentielles:

Fiche CdR 7922/2007 EN-VS/RD/id

.../...

- L'article 71 (1) du traité CE pour les actions concernant le transport en soi. Les points c (mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports) et d (toutes autres dispositions utiles) sont particulièrement pertinents. Les transports urbains ne se limitent pas à la route, au chemin de fer ni aux voies de navigation intérieure; ils peuvent également inclure le transport maritime (une solution qu'ont déjà adoptée plusieurs villes dans le monde, notamment Istanbul). L'article 80(2) du traité CE pourrait donc s'appliquer. Le livre vert ne mentionne cependant pas le rôle des voies maritimes dans le transport urbain, bien que celles-ci puissent contribuer à réduire l'encombrement des routes et à remédier à divers problèmes environnementaux connexes dans de nombreuses villes côtières d'Europe.
La sécurité est considérée comme un élément de la sûreté des transports. Les récentes mesures concernant la sécurité des transports (par exemple dans les aéroports) ont été adoptées sur la base de l'article 71(1) (c) du traité CE. Le CdR est donc clairement habilité à être consulté sur ces questions. La sécurité des transports est néanmoins très étroitement liée aux préoccupations sécuritaires générales des États membres (une compétence qui demeure en premier lieu étatique et qui est coordonnée dans le traité UE). Il est donc souhaitable que le législateur communautaire se montre prudent lorsqu'il en traite. Le CdR pourrait mettre ce point en exergue.
- Les articles 154 et 155 du traité CE offrent une base aux actions prévues dans le cadre de projets ayant trait aux réseaux transeuropéens (RTE), pour autant que l'on puisse considérer certains projets de transport urbain comme faisant partie d'un réseau transeuropéen de transport (RTE-T) (cela pourrait, par exemple, être le cas d'un périphérique urbain faisant partie d'une autoroute transeuropéenne).
- Les articles 174 et 175 du traité CE peuvent être invoqués pour les actions ayant comme finalité la protection de l'environnement.
- L'article 162 du traité CE est applicable aux décisions de gestion du FEDER ayant trait au financement des initiatives proposées.
- Enfin, l'article 95 du traité CE peut également fonder les actions proposant d'introduire une harmonisation des normes ou des décisions qui ont pour objet ou pour effet l'établissement du marché intérieur.

L'ensemble des bases juridiques mentionnées précédemment concernent des secteurs pour lesquels la Communauté et les États membres bénéficient de compétences partagées. **De ce fait, les principes de subsidiarité et de proportionnalité s'appliquent.**

Il convient également de noter que, dans l'état actuel du droit communautaire, certaines actions évoquées par le livre vert (telles que l'exécution transfrontalière des poursuites d'infractions routières) relèvent du traité UE (notamment de son titre VI). Il va sans dire que pour les mesures législatives sur ces questions, la compétence incombe aux États membres. Ce traité ne prévoit pas la consultation du CdR. Celui-ci pourrait tout de même consacrer un avis d'initiative à ces thèmes.

En conclusion, il convient de rappeler que le traité UE recommande que les décisions soient prises de la manière la plus ouverte et la plus proche possible du citoyen; en somme, le traité prône **la transparence et l'amélioration du processus législatif**. Le CdR a souligné l'importance de la transparence pour la légitimité démocratique de l'UE¹ et a exprimé le souhait que les autorités locales et régionales participent activement au processus législatif par le biais de mécanismes de consultation afin d'atteindre cet objectif. À cet égard, on peut constater qu'un livre vert comme celui dont il est question, qui n'évoque que brièvement des options politiques en citant des "mots clefs", ne constitue guère un progrès vers la transparence.

Points essentiels:

Le livre vert intitulé "Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine" ne contient aucune proposition concrète. Les options politiques énoncées doivent néanmoins être examinées dès ce stade initial afin de déterminer si elles respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le CdR pourrait rappeler que des propositions pré-législatives transparentes permettent d'optimiser la participation effective des collectivités locales et régionales au processus de consultation et contribuent ainsi à la légitimité démocratique globale de l'Union. À cet égard, le Comité pourrait déplorer que le livre vert de la Commission ne mentionne que de manière succincte les options politiques envisagées et ne fournisse pas davantage de détails.

Le CdR pourrait proposer que la Commission examine également la dimension maritime du transport urbain en tant que solution de transport durable pour les villes côtières d'Europe.

2. Conformité au principe de subsidiarité

Dans son avis sur la "**Révision à mi-parcours du livre blanc de la Commission européenne sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010**"² publié le 28 février 2007, le Comité des régions affirmait déjà que "*les collectivités territoriales sont directement compétentes pour construire et développer des systèmes de transport régionaux et urbains, pour créer des conditions nécessaires à l'amélioration de leur fonctionnement et pour influencer leur sûreté et leur fiabilité*" (paragraphe introductifs).

Le CdR faisait ensuite observer que "*[...] les systèmes de transport urbains et régionaux sont d'autant plus performants qu'ils répondent aux besoins locaux. C'est pourquoi il est extrêmement compliqué, à la différence des transports transeuropéens, d'envisager toute intervention ou harmonisation dans ce domaine. En vertu du principe de subsidiarité, le rôle de l'Union en la matière doit consister à partager le savoir-faire et à créer des programmes permettant de partager et d'introduire des pratiques éprouvées ou à évaluer des approches innovantes (organisation des transports, systèmes*

¹ Avis CdR 235/2006.

² Avis CdR 119/2006.

intelligents, carburants écologiquement et énergétiquement performants, mobilité comme condition du développement régional etc.)" (paragraphe 5.3 de l'avis mentionné ci-dessus).

De fait, **dans son livre vert, la Commission fait siennes les considérations évoquées ci-dessus.** Le rôle essentiel joué par les collectivités territoriales dans la gestion et la définition de solutions aux problèmes qui affectent la mobilité urbaine est souligné à plusieurs reprises. La Commission réitère en outre que a) pour être efficaces, les mesures décisives en matière de mobilité urbaines devraient être adoptées à l'échelon local et que (b) l'UE devrait s'efforcer de faciliter le processus au lieu d'imposer les solutions "du haut vers le bas". Dans le même esprit, la Commission estime qu'une valeur ajoutée européenne peut être obtenue grâce aux modalités d'action suivantes: "*promouvoir l'échange de bonnes pratiques à tous les niveaux, local, régional ou national; accompagner la définition de normes communes et l'harmonisation des normes si nécessaire; offrir un soutien financier à ceux qui en ont le plus besoin; favoriser la recherche dont les applications permettent une amélioration de la mobilité, de la sécurité et de l'environnement; simplifier la législation et, dans certains cas, abroger des législations existantes ou en introduire de nouvelles*".

Étant donné que le document est un livre vert, il ne formule aucune proposition concrète. Plusieurs lignes d'action communautaire sont néanmoins envisagées (l'actuel processus de consultation déterminera s'il convient de les suivre). Les éventuelles lignes d'action à développer au niveau européen que permet d'identifier l'examen du livre vert sont les suivantes:

- Promouvoir la marche et l'utilisation du vélo.
- Favoriser l'émergence de systèmes de tarification intelligents en ville (à l'instar des taxes contre les embouteillages qu'appliquent déjà Londres et Stockholm et qu'envisagent d'autres villes au trafic surchargé, ou des systèmes de stationnement différencié).
- Harmoniser les normes minimales de performance concernant l'exploitation des véhicules.
- Éliminer progressivement les anciens véhicules très polluants.
- Mettre en place des instruments économiques (par exemple sous la forme d'incitations fiscales) et non économiques (tels que la circulation limitée des véhicules polluants) afin de promouvoir l'utilisation de nouvelles technologies plus propres.
- Orienter et développer des règles harmonisées s'appliquant aux zones vertes urbaines (piétonisation, restriction d'accès, limitations de vitesse, péages urbains, etc.).
- Créer un registre européen répertoriant les véhicules.
- Contrôle transfrontalier du respect des règles de circulation, de la poursuite des sanctions et de l'application des sanctions.
- Encourager le développement de voies réservées aux transports collectifs.
- Rédiger une charte européenne des droits et des obligations des usagers des transports collectifs.
- Promouvoir des solutions de transport collectif moins coûteuses (comme des services d'autobus express).
- Garantir la sécurité des transports urbains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.
- Agir en faveur du développement d'une nouvelle culture de la mobilité urbaine, notamment en optimisant la collecte des données grâce à la création d'un observatoire européen de la mobilité urbaine chargé d'harmoniser et d'utiliser les statistiques au niveau européen.
- Instaurer un système "*Eurovignette*" global (en élargissant le système actuel aux zones urbaines et à tous les types de véhicules et d'infrastructure).

Dès ce stade initial, le CdR devrait donc être très vigilant lorsqu'il examine la compatibilité des options proposées avec le principe de subsidiarité. Pour ce faire, les critères définis à l'article 5 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité d'Amsterdam s'avèrent très utiles:

- le problème qu'il convient de résoudre présente des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par la seule action des États membres;
- une mesure prise exclusivement au niveau national ou bien l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du traité (par exemple aux dispositions concernant le marché intérieur ou aux règles de la concurrence) ou nuirait fortement aux intérêts des États membres;
- une action communautaire produirait des avantages manifestes en raison de son échelle et de ses effets, en comparaison avec une action de niveau national.

Un examen sommaire des options mentionnées précédemment montrerait que certaines lignes d'action envisagées sont conformes au principe de subsidiarité (c'est notamment le cas de la promotion de la marche et de l'utilisation du vélo ainsi que des solutions de transport urbain moins coûteuses).

Mais pour un grand nombre d'entre elles (dont les péages urbains, le registre européen des véhicules, "*Eurovignette*" globale, l'harmonisation des règles relatives aux zones vertes urbaines), **il n'est pas certain que les critères cités ci-dessus, et partant, le principe de subsidiarité, seraient respectés.** En outre, la Commission européenne n'a pas fourni d'analyse approfondie des indicateurs qualitatifs et quantitatifs prouvant que l'action communautaire apporterait une valeur ajoutée et permettrait ainsi de mieux atteindre les objectifs visés qu'une action menée uniquement au niveau des États membres. À titre d'exemple:

- un système "*Eurovignette*" global s'appliquant à l'ensemble des véhicules ne permettrait pas de tenir pleinement compte des priorités régionales en matière de transport urbain et pourrait, à long terme, porter préjudice aux initiatives locales ou régionales visant à générer des revenus afin de répondre aux demandes en matière de mobilité locale;
- un registre européen des véhicules n'apporterait aucune valeur ajoutée à l'amélioration de la mobilité urbaine; une telle initiative alourdirait même les procédures administratives;
- le même argument vaut pour la mise en place d'un observatoire européen de la mobilité urbaine;
- réserver des voies aux transports collectifs constitue effectivement une solution pertinente pour fluidifier la circulation dans les villes; ce choix incombe néanmoins à chaque collectivité territoriale et le rôle de l'UE doit se limiter à faciliter l'échange d'expériences et des meilleures pratiques;
- il en va de même pour les péages urbains;
- l'harmonisation des règles relatives aux zones vertes urbaines pourrait contrecarrer les priorités urbanistiques définies par certaines villes (ainsi, par exemple, les zones urbaines dans lesquelles les terrains sont rares – en montagne ou sur les îles – pourraient se trouver dans l'impossibilité de modifier leur stratégie en matière d'aménagement du territoire et de s'adapter aux éventuelles règles harmonisées); en outre, cette harmonisation pourrait s'avérer contraire à l'article 295 du traité CE en vertu duquel le traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres.

Il convient également d'insister sur le fait que parmi les actions envisagées, certaines devraient être adoptées à l'unanimité par le Conseil et qu'elles seraient obligatoirement soumises pour consultation au CdR: c'est le cas des mesures ayant des implications financières (telles que les incitations fiscales visant à promouvoir les technologies moins polluantes) ou un impact sur l'aménagement du territoire et la planification urbaine (comme, par exemple, les règles harmonisées ayant trait aux zones vertes urbaines) [voir article 175 (2a et b) du traité CE]. Lorsque le traité prévoit un vote à l'unanimité, cela suggère que le domaine concerné revêt une grande importance pour certains États membres et qu'il faut donc procéder à une évaluation plus détaillée du respect de la subsidiarité.

Enfin, il convient de noter que parmi les lignes d'action proposées, il en est au moins deux auxquelles les États membres doivent accorder une attention particulière puisqu'elles touchent de plus près aux domaines relevant de ce que l'on appelle le troisième pilier (c'est le cas de l'exécution transfrontalière des poursuites d'infractions) ou qu'elles ont trait à des questions de sécurité (comme par exemple la sécurité des transports urbains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme).

Points essentiels:

Le CdR devrait réitérer les prises de position contenues dans son avis 119/2006 et insister sur le fait que le transport urbain relève en premier lieu de la compétence des États membres, et plus spécifiquement de celle des collectivités territoriales. Toute mesure adoptée au niveau communautaire devrait tenir dûment compte du principe de subsidiarité. Dans cette optique, le CdR pourrait inviter la Commission à s'intéresser de près aux contributions qu'apporteront les acteurs locaux et régionaux à l'actuel processus de consultation.

Le CdR pourrait en outre encourager la Commission à présenter une évaluation approfondie du respect de la subsidiarité par les propositions concrètes qu'elle entend soumettre dans le cadre de son plan d'action, à l'issue du processus de consultation. Le CdR pourrait également s'engager à procéder à une analyse minutieuse des résultats globaux de la consultation, en mettant plus spécifiquement l'accent sur la conformité du plan d'action final au principe de subsidiarité.

2. Conformité au principe de proportionnalité et coût de la mise en œuvre

Une fois de plus, le document de la Commission dont il est question est un livre vert, ce qui signifie que son contenu ne se prête pas à une évaluation détaillée du respect du principe de proportionnalité. De fait, le livre vert ne mentionne pas ce principe. Le CdR devrait néanmoins garder à l'esprit les articles 6 et 7 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, surtout lorsqu'il prendra part aux débats concernant les propositions concrètes formulées dans le futur plan d'action.

Mais dès ce stade initial, le CdR devrait évoquer plusieurs questions ayant trait au principe de proportionnalité:

- La *nécessité* et l'*efficacité* de certaines actions que la Commission envisage de soumettre à discussion, à la lumière des objectifs poursuivis (par exemple, péages urbains, sécurité des transports urbains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou observatoire européen de la mobilité urbaine).
- La *forme* que prendrait l'initiative communautaire proposée, notamment au vu de l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Hormis une allusion générale qui recommande d'éviter les mesures "du haut vers le bas", la Commission n'aborde pas réellement ce point. Compte tenu de la nature des questions relatives aux transports urbains, le CdR pourrait préconiser que soient privilégiées des mesures de coordination ou d'incitation (telles que l'étalonnage (benchmarking), la promotion et l'échange des meilleures pratiques) au détriment de l'adoption d'une nouvelle législation communautaire harmonisatrice.
- La *nature* et la *portée de l'action communautaire*: il convient de rappeler que les mesures européennes devraient laisser le plus grand champ d'action possible aux initiatives des États membres tout en respectant les régimes nationaux en vigueur ainsi que l'organisation des systèmes juridiques internes. Il faut également garder à l'esprit que les dispositions communautaires doivent offrir aux États membres, dès que cela s'avère possible, des solutions différentes pour réaliser leurs objectifs (article 7 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité).

Points essentiels:

Le CdR pourrait inviter la Commission à présenter une évaluation approfondie du respect de la proportionnalité par les propositions concrètes qu'elle entend soumettre dans le cadre de son plan d'action qui sera publié à l'issue du processus de consultation. Il pourrait, en outre, préconiser que les futures mesures communautaires évitent la bureaucratie excessive, laissent la plus grande marge de décision possible aux collectivités territoriales, concernées au premier chef, et respectent les pratiques établies ainsi que les usages juridiques en vigueur aux niveaux local et régional. Enfin, le CdR devrait recommander qu'il soit de préférence recouru à des mesures de coordination ou d'incitation (telles que la comparaison, la promotion et l'échange des meilleures pratiques).

Par ailleurs, **la Commission ne fournit pas d'évaluation approfondie de l'impact administratif et financier des lignes d'action proposées** (ce qui se conçoit car à ce stade, celles-ci ne correspondent qu'à des options, pas à des décisions politiques concrètes).

Il va cependant de soi que **la plupart de ces initiatives engendreront de nouvelles charges financières et administratives, et ce davantage pour les collectivités locales et régionales** que pour les autorités centrales des États membres³. Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 9(3) du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, "[...] *la Commission devrait tenir dûment compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à la Communauté, aux gouvernements nationaux, aux autorités locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit le moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre*".

De plus, il est proposé que certaines lignes d'action soient financées par les instruments structurels (FEDER) et de cohésion (fonds de cohésion) existants. La Commission devrait clarifier les modalités d'un tel financement de manière exhaustive et transparente [article 9(2) du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité].

Point essentiel:

Le CdR devrait inviter la Commission à présenter, en même temps que son futur plan d'action, une évaluation détaillée des retombées financières et administratives des initiatives envisagées. Il pourrait également rappeler à la Commission son obligation d'adopter des mesures ayant l'impact administratif et financier le plus faible possible pour les collectivités territoriales qui seront ensuite appelées à les mettre en œuvre.

³

De même, il ne faudrait pas omettre l'impact financier qu'auraient certaines de ces lignes d'action sur les citoyens (ce serait notamment le cas des péages urbains et de "l'Eurovignette" généralisée).