

Avis sur :

- la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le réseau télématique transeuropéen entre administrations,
- la proposition de décision du Conseil sur un ensemble d'orientations relatif aux réseaux télématiques transeuropéens entre administrations, et
- la proposition de décision du Conseil instaurant une action pluriannuelle communautaire soutenant la mise en œuvre des réseaux télématiques transeuropéens destinés à l'échange de données entre administrations (IDA)

(94/C 217/11)

Le 14 avril 1994, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux articles 129 D.1 et 129 D.3 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité des régions sur la communication et les propositions susmentionnées.

Le Comité des régions, lors de sa 3^e session plénière des 17 et 18 mai 1994 (séance du 17 mai 1994), a adopté à l'unanimité l'avis suivant, élaboré par le Rapporteur général, M. Léon Bollendorf.

1. Observations générales

1.1. La communication, tout comme les deux propositions de décision, a pour objet de proposer un ensemble de mesures visant à permettre aux administrations nationales et aux institutions et organes communautaires, de traiter et d'échanger entre eux par la mise en œuvre et l'utilisation des réseaux télématiques transeuropéens appropriés, les informations nécessaires au fonctionnement du marché intérieur et à la mise en œuvre des politiques communes.

1.2. La communication, ainsi que les deux propositions de décision viennent ainsi compléter des actions existantes et inscrites notamment dans la communication au Conseil du 10 décembre 1990 relative aux réseaux transeuropéens (doc. COM(90) 585 final — 10 décembre 1990), complétée par la communication du 2 octobre 1991 couvrant les besoins d'échanges d'informations entre administrations pour assurer le fonctionnement du Marché intérieur (doc. SEC(91) 1752 final — 2 octobre 1991). Le projet doit également être vu dans le contexte du Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, en ce qui concerne les grands réseaux dans le domaine de l'information (groupe Bangemann).

La nouvelle approche globale doit intégrer, en leur donnant l'ampleur exigée par les circonstances, les actions déjà développées par la Communauté dans le domaine du traitement et de la transmission des données entre administrations publiques, nationales et/ou communautaires. Il s'agit des programmes *Caddia* et *Insis* ainsi que les programmes ENS de R&DT et *Tedis*.

Il faut aussi rappeler que d'autres réseaux entre administrations existent d'ores et déjà (par exemple SIS-SCHENGEN, INTRASTAT, VIES-TVA, COMEDI) qui fonctionnent dans le cadre de l'Union et en dehors de ce cadre. Le Comité des régions aimerait connaître dans les meilleurs délais le résultat et le rapport coût/

efficacité des programmes existants. Il estime que seule une analyse objective des projets-pilotes en cours permettra de guider les décideurs dans leurs choix futurs et d'orienter les actions futures dans le sens le plus approprié.

1.3. Le Comité souligne que la conduite en commun des affaires de la Communauté nécessite en particulier un accès réciproque des acteurs intéressés aux informations requises par la gestion courante et la prise de décision. Elle entraîne inévitablement une augmentation importante du volume de l'information à traiter et à échanger. Le Comité souscrit ainsi en principe à l'objectif qui est à la base de la communication.

1.4. Le but de la nouvelle approche ne doit pas être une finalité en soi, mais doit se résumer à la mise en œuvre des moyens permettant de contribuer à assurer à la fois le plein exercice des quatre libertés, ainsi que la mise en œuvre des politiques communes.

Dès lors que la nouvelle approche n'est qu'une panoplie de moyens pour réaliser des objectifs fondamentaux de l'Union européenne, il est évident que la mise en œuvre de ces moyens doit répondre d'une façon rigoureuse au principe de la subsidiarité. La contribution de la Communauté à la réalisation des réseaux télématiques entre administrations ne devra intervenir que dans la stricte mesure où les objectifs qui auront été fixés, ne peuvent pas être atteints de façon satisfaisante par les seuls États membres.

1.5. Si le Comité souscrit ainsi en principe à l'objectif de base poursuivi par la nouvelle approche consignée dans la communication ainsi que dans les deux propositions de décision, il insiste que cet accord de principe ne saurait à lui seul cautionner dès le départ, et de façon automatique, toute mise en œuvre future d'un

réseau, respectivement d'un projet, télématique transeuropéen entre administrations. Au contraire, chaque réseau, respectivement chaque projet, devrait être individuellement analysé quant à sa nécessité et son opportunité. La création et la mise en œuvre des réseaux et projets devra se faire plutôt dans une approche « Bottom-up » que dans une approche « Top-down », c'est-à-dire qu'il y a lieu de considérer et d'évaluer tout d'abord les applications existantes ou projetées dans les administrations des États membres et de concevoir seulement ensuite les techniques d'interconnexion et d'échange au niveau communautaire. Chaque réseau, respectivement chaque projet, télématique transeuropéen devra de même être analysé quant à sa conformité par rapport au principe de subsidiarité. Le Comité est encore d'avis qu'il faut avant tout favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité entre réseaux.

1.6. Le Comité est d'avis que l'information à échanger doit être déterminée sur base de besoins définis, respectivement dans les États membres et dans les différentes régions, pour autant qu'elles ont une compétence et que les réseaux sont réalisés en application des textes réglementaires existants ou en voie de préparation. Chaque réseau, respectivement chaque projet futur, devra donc être analysé dans l'optique de l'utilité procurée aux utilisateurs potentiels. De même, devra être assuré que la Communauté ne participe pas automatiquement à l'ensemble des futures réseaux, respectivement projets télématiques transeuropéens, mis éventuellement en œuvre par les administrations concernées, mais uniquement aux réseaux respectivement projets dont l'ampleur dépasse ce que les États membres peuvent mettre sur pied eux-mêmes et qui, par ailleurs, répondent à des objectifs fondamentaux de l'Union européenne.

1.7. Le Comité insiste également sur la prise en compte des entités régionales et locales dans la mise en œuvre des réseaux et projets télématiques transeuropéens. Ces entités pourront développer leurs politiques propres de façon plus efficace en ayant accès à des renseignements télématiques accrus en volume et en qualité. Les entités régionales et locales ne devront pas seulement être prises en compte en tant que fournisseurs d'informations, mais également en tant qu'utilisateurs de réseaux potentiels de réseaux mis sur route.

Le Comité donne à penser à cet égard que les entités régionales et locales pourraient avoir intérêt à créer des réseaux ou projets spécifiques pour gérer des affaires communes à ces entités. Il estime que la Communauté devrait, le cas échéant, contribuer à la réalisation de tels réseaux et projets pour autant qu'ils répondent aux critères retenus.

1.8. Le Comité recommande par ailleurs d'accompagner le programme IDA d'une politique d'ouverture d'accès des informations secteur privé et au citoyen,

pour autant que la protection des intérêts publics reste garantie. Cet aspect devrait être inscrit dans le programme par nécessité de convergence vers les lignes directrices élaborées par la Commission pour améliorer la synergie entre secteur public et secteur privé sur le marché de l'information, telles qu'elles ont été approuvées par les représentants des États membres lors d'une réunion au sein du Comité consultatif des hauts fonctionnaires (SOAC). Une telle politique d'ouverture contribuerait en particulier au développement des régions moins favorisées par la mise à disposition de ressources d'informations collectées à d'autres niveaux.

2. Observations particulières

2.1. Le Comité constate que la base légale avancée par les auteurs de la communication et des deux propositions de décision est l'article 235 du Traité instituant la Communauté européenne. Le Comité se rend compte que le présent dossier prend la suite de décisions antérieures des Communautés européennes, prises alors que le Traité sur l'Union européenne n'était pas encore ratifié ni même signé. À l'époque, les Communautés européennes n'avaient donc pas d'autres choix que de se baser sur l'article 235. Or, le Traité de Maastricht a conféré de nouvelles compétences à l'Union européenne actuelle. Le Comité est ainsi d'avis que la base légale des propositions sous rubrique se trouve bien plutôt aux articles 129 B alinéa 1^{er}.

2.2. C'est d'ailleurs l'article 129 D qui prévoit expressément la consultation du Comité des régions en la matière. En saisissant le Comité des régions, les auteurs de la nouvelle approche ont donc implicitement reconnu l'article 129 B ss en tant que base légale appropriée.

Le choix de la base légale entraîne d'ailleurs des conséquences procédurales importantes. Alors que l'article 235 requiert l'unanimité des États membres et se contente d'une seule consultation du Parlement européen, l'article 129 D, lu en combinaison avec le premier tiret de l'alinéa 1^{er} de l'article 129 C (« afin de réaliser les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens; ces orientations identifient les projets d'intérêts commun »), se réfère expressément à la procédure dite de la « codécision » définie à l'article 189 B. Cette codécision prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée, alors que le Parlement européen dispose d'un droit de participation assez grand pour entraîner, le cas échéant, un blocage définitif de la proposition. Dès lors, la procédure de la codécision devrait s'appliquer à la première proposition de décision sur un ensemble d'orientation relatif aux réseaux télématiques transeuropéens entre administrations.

2.3. Quant à la proposition de décision du Conseil instaurant une action pluriannuelle communautaire soutenant la mise en œuvre des réseaux télématiques transeuropéens destinés à l'échange de données entre

administration (IDA), le Comité estime qu'il est visé par le dernier alinéa de l'article 129 D selon lequel les autres mesures sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 189 C, dite procédure de « coopération ». Il s'agit encore d'une procédure prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée, que les avis du Conseil économique et social et du Comité des régions sont demandés, alors que le Parlement européen possède cependant un droit de participation moins poussé que dans le cas de la procédure dite de « codécision ».

2.4. Le Comité des régions insiste d'autant plus sur la base légale des articles 129 B ss, que ces articles sont écrits dans une optique respectueuse du principe de la subsidiarité et que l'alinéa 2 de l'article 129 B requiert expressément que la Communauté « tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté ».

2.5. Le Comité insiste tout particulièrement sur la participation des entités régionales et locales à un certain nombre de projets d'intérêt commun. En faisant participer les collectivités régionales et locales, on peut espérer améliorer la proximité des ces entités par rapport au pouvoir central tant national que communautaire. La participation des entités régionales et locales ne doit pas se limiter à la collecte des données, mais doit s'étendre avant tout à l'accès aux réseaux transeuropéens tels qu'ils auront été créés.

Le Comité estime qu'il devra également avoir accès à certains instruments comme le courrier électronique ou les banques de données, ceci dans les domaines dans lesquels il a compétence.

2.6. Dans cet ordre d'idées, le Comité des régions, à l'instar du Comité économique et social, insiste tout particulièrement sur l'importance de la ligne d'action qui sera consacrée à la sensibilisation et à la formation des utilisateurs. Le Comité des régions estime pareillement que la Commission doit tout de suite créer les conditions nécessaires et apporter l'assistance requise pour rendre possible une participation accrue des entités régionales et locales des différents États membres.

2.7. La coopération avec les pays tiers revêt également une grande importance. Une ouverture rapide des discussions avec les pays de l'Association européenne de libre échange, dont la plupart font partie désormais de l'Espace économique européen, et la volonté d'entamer, le cas échéant, des consultations avec d'autres pays associés, permettra de contribuer en temps opportun au développement du dynamisme économique dans une Europe élargie.

2.8. À l'instar toujours du Comité économique et social, le Comité souligne que le système télématique devrait reposer sur des normes internationales dans ce domaine. L'objectif de la Communauté ne devrait donc

pas être d'aboutir à une nouvelle harmonisation de normes, qui serait incompatible avec les normes telles que arrêtées sur des plans internationaux plus vastes.

De même, l'action IDA ne devra pas être conçue comme un programme d'investissement technologique relatif aux infrastructures de télécommunications, mais plutôt comme une action de coordination, de standardisation et de normalisation de ce qui existe d'ores et déjà dans les administrations nationales et les institutions communautaires.

3. Observations spécifiques sur la proposition de décision du Conseil concernant un ensemble d'orientations relatives aux réseaux télématiques transeuropéens entre administrations

3.1. L'article 1^{er} ne définit pas outre mesure les « administrations » concernées. Il est vrai que selon le point 57 de la Communication, chaque État membre est responsable de la collecte et du traitement de données qui, après mise en forme, sont transmises, pour certaines d'entre elles, entre les diverses administrations nationales, régionales ou locales et pour d'autres, aux institutions et aux organes communautaires. Le Comité est ainsi d'avis qu'il faudra préciser dans le texte de la future décision que doit être compris, en tant qu'administration toute autorité nationale, régionale ou locale, dont la nature des activités entre dans le cadre d'un projet d'intérêt commun, visé par la proposition de décision sous rubrique.

3.2. L'article 3 prévoit en priorité, selon une approche verticale, notamment celle d'appuyer et d'améliorer le fonctionnement du processus décisionnel de la Communauté. Le Comité constate que ce processus décisionnel à atteindre n'est pas défini de façon concrète. Il insiste à cet égard sur la nécessité de replacer ce processus décisionnel dans le cadre du principe de subsidiarité et de respecter à cet égard les prérogatives, le cas échéant, reconnues au plan national à des entités régionales ou locales concernées.

3.3. L'article 5 renvoie aux projets d'intérêt commun présenté à l'annexe 1. Le Comité des régions est d'avis que cette liste ne saurait à elle seule porter autorisation préalable de tous les projets d'intérêts communs y relatés. Chaque projet devra être analysé, cas par cas, de façon individuelle quant à son opportunité et quant à sa justification d'un point de vue du rapport coût-efficacité. Dans cette optique, le Comité ne voudrait pas proposer, d'ores et déjà, la suppression de l'une ou de l'autre rubrique de projets d'intérêt commun. Il est cependant d'avis que dans le domaine des politiques communautaires à soutenir, il faudrait mentionner expressis verbis la gestion de la politique sociale et de l'emploi.

Dans ce contexte, il est souhaitable que l'accent soit mis sur un petit nombre de projets de grande envergure, notamment sur ceux qui sont indispensables pour le

fonctionnement du Marché intérieur, pour l'amélioration du processus décisionnel au niveau communautaire et pour la gestion des politiques communes.

3.4. Quant au point 4 de l'annexe 1 dont est fait référence à l'article 5, le Comité répète à l'instar de ce qu'il avait dit sub (3.2), qu'il faudra préciser davantage le fonctionnement du processus décisionnel de la Communauté.

4. Observations spécifiques sur la proposition de décision du Conseil instaurant une action pluriannuelle communautaire soutenant la mise en œuvre de réseaux télématiques transeuropéens destinés à l'échange de données entre administrations (IDA)

4.1. L'alinéa 1^{er} de l'article prévoit que l'action est mise en œuvre pour une période de 5 ans. Cette disposition ne précise pas si cette période est renouvelable. À priori, l'action IDA expire donc au bout de 5 ans. Le Comité regrette ainsi que ni la proposition de décision, ni la communication ne précisent, ni le sort éventuel de l'action en question, ni le rôle attribué au bout de cette période à la Communauté dans les réseaux mis en place.

4.2. Le texte prévoit que la Commission est assistée dans l'exécution de l'action par un comité composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission. Le Comité constate que la présente proposition de décision ajoute donc un comité supplémentaire à l'échafaudage communautaire, risquant un alourdissement excessif des procédures, alors que la « comitologie » ne cesse d'être critiquée par des États membres et par la Commission. Le Comité répète également que selon l'application du principe de subsidiarité, il faudrait que les États membres restent à la base de la mise en œuvre des réseaux télématiques et que l'action communautaire n'intervienne que dans un caractère purement subsidiaire.

4.3. Selon l'article 8, la Commission rédige annuellement un rapport d'activité qui sera présenté au Parlement européen et au Conseil. Le Comité, rappelant qu'il est d'avis que le dossier trouve sa base légale dans les articles 129 B ss du Traité, articles prévoyant la saisine du Comité des régions, estime que le rapport d'activité doit également être présenté au Comité des régions, tout comme au Comité économique et social d'ailleurs.

Fait à Bruxelles, le 17 mai 1994.

Le Président
du Comité des régions
Jacques BLANC