

## **Avis n° 2021-030 du 10 juin 2021**

portant sur le projet d'arrêté fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le système ferroviaire, modifiant l'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par le ministère de la transition écologique, par courrier du 15 avril 2021 enregistré au service de la procédure de l'Autorité le même jour ;

Vu le règlement (UE) n° 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 ;

Vu la directive 2012/34/UE du parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne ;

Vu la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-8 ;

Vu le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires ;

Vu l'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2019-013 du 21 février 2019 relatif au projet d'ordonnance portant transposition de la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire et adaptation du droit français au règlement (UE) n° 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2019-024 du 18 avril 2019 portant sur le projet de décret relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2019-033 du 11 juin 2019 portant sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national ainsi que sur le projet d'arrêté relatif aux autorisations de mise en service pour les installations fixes sur le système ferroviaire ;

Après en avoir délibéré le 10 juin 2021 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. CONTEXTE

#### 1.1. Le parachèvement de la transposition du pilier technique du 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire

1. Le pilier technique du 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire, constitué des directives (UE) 2016/797 et 2016/798 du 11 mai 2016 relatives, respectivement, à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et à la sécurité du système ferroviaire, et du règlement (UE) 2016/796 du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer, vise à harmoniser les procédures d'autorisation de mise sur le marché des véhicules et de mise en service des infrastructures ferroviaires en vue de parachever le système ferroviaire de l'Union européenne.
2. Au niveau européen, l'adoption du pilier technique du 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire a conduit à la révision des différents règlements d'exécution portant spécifications techniques d'interopérabilité (ci-après « STI ») publiés le 27 mai 2019 au Journal officiel de l'Union européenne<sup>1</sup>. Au niveau national, les autorités françaises disposaient d'un délai courant jusqu'au 16 juin 2019 pour transposer les directives précitées, ce qui impliquait la modification de l'ensemble des textes de droit national afférents à la sécurité et à l'interopérabilité pour prendre en compte les évolutions des exigences européennes.
3. À cet effet, l'ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019, sur laquelle l'Autorité a rendu l'avis n° 2019-013 du 21 février 2019, a modifié la partie législative du code des transports. Au niveau réglementaire, cette transposition a principalement été effectuée par le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019, sur lequel l'Autorité a rendu l'avis n° 2019-024 du 18 avril 2019. Elle a été complétée par l'arrêté du 11 juin 2019 modifiant l'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et

---

<sup>1</sup> Règlement d'exécution (UE) 2019/776 de la Commission du 16 mai 2019 modifiant les règlements (UE) n° 321/2013, (UE) n° 1299/2014, (UE) n° 1301/2014, (UE) n° 1302/2014, (UE) n° 1303/2014 et (UE) 2016/919 ainsi que la décision d'exécution 2011/665/UE en ce qui concerne l'alignement sur la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil et la mise en œuvre des objectifs spécifiques énoncés dans la décision déléguée (UE) 2017/1474 de la Commission; Règlement d'exécution (UE) 2019/773 de la Commission du 16 mai 2019 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « Exploitation et gestion du trafic » du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et abrogeant la décision 2012/757/UE; Règlement d'exécution (UE) 2019/774 de la Commission du 16 mai 2019 modifiant le règlement (UE) no 1304/2014 en ce qui concerne l'application de la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « Matériel roulant-bruit » aux wagons de marchandises existants.

d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national, uniquement pour ce qui concerne la transposition des règles relatives à l'obligation d'équipement des nouveaux matériels roulants en système européen de contrôle des trains (*European Train Control System*) et la dérogation permise à cette obligation. L'Autorité s'est prononcée sur ce projet de texte dans l'avis n° 2019-033 du 11 juin 2019.

4. Dans les différents avis précités, l'Autorité avait mis en exergue l'impact du cadre juridique national sur l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché ferroviaire au regard du contexte de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire domestique de voyageurs, rappelant, en particulier, que la clarification des règles techniques nationales est un prérequis indispensable pour garantir le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire tant le nombre, la complexité ou le manque de transparence de ces règles peuvent constituer des barrières à l'entrée sur le marché ferroviaire domestique de voyageurs ou de marchandises.
5. L'arrêté du 19 mars 2012, qui précise un grand nombre des règles techniques de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national, n'a été modifié qu'à la marge par l'arrêté du 11 juin 2019 précité. Il constitue, de ce fait, l'un des derniers textes de nature réglementaire devant encore être modifié afin de se conformer aux dernières versions des STI prises en application des directives (UE) 2016/797 et 2016/798 précitées.
6. En effet, les articles 14 de la directive (UE) 2016/797 et 8 de la directive (UE) 2016/798 encadrent strictement l'édiction et la notification des règles nationales, c'est-à-dire les règles contenant des exigences en matière de sécurité ferroviaire, ou des exigences techniques autres que celles énoncées dans les règles de l'Union. Ainsi, les règles nationales déjà en vigueur doivent être réexaminées par les États membres pour s'assurer de leur conformité au droit de l'Union et être abrogées dès lors qu'elles sont rendues redondantes ou superflues après la publication ou la révision des STI. L'édiction de nouvelles règles nationales est, quant à elle, strictement encadrée. En outre, ces articles imposent aux États membres de veiller à ce que les règles nationales soient aisément accessibles, fassent partie du domaine public et soient rédigées dans des termes que toutes les parties intéressées peuvent comprendre.

## 1.2. La saisine de l'Autorité

7. Par courrier enregistré le 15 avril 2021 au service de la procédure de l'Autorité, le ministère de la transition écologique a saisi l'Autorité, en application de l'article L. 2133-8 du code des transports, d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le système ferroviaire, modifiant l'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national (ci-après le « projet d'arrêté »).
8. Le projet d'arrêté se substitue à la quasi-totalité des dispositions de l'arrêté du 19 mars 2012 pour ne laisser subsister que les règles nationales strictement nécessaires à l'exploitation de services ferroviaires dans le système de transport ferroviaire national.
9. Ces règles portent notamment sur :
  - la diffusion des informations (documentation de l'Établissement public de sécurité ferroviaire, documentation d'exploitation des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructure, etc.) ;

- les exigences relatives à l'exploitation dans certains cas particuliers (manœuvre d'installations, usage du dispositif d'avertissement sonore, règles particulières à l'emprunt des tunnels, etc.) ;
  - les exigences applicables aux éléments du système ferroviaire, qu'il s'agisse de l'infrastructure ou des véhicules (gestion des composants critiques, adaptation de la conception de l'infrastructure à son usage, conditions d'utilisation de certains véhicules, en particulier ceux réservés à un usage strictement historique ou touristique à des fins de conservation du patrimoine) ;
  - les exigences pour la prévention des risques (information des usagers sur les conditions de cheminement, de traversée des voies et de stationnement sur les quais, prévention des intrusions ou encore mise hors tension d'alimentation des installations électriques).
10. En revanche, les dispositions relatives à la signalisation fixées par l'arrêté du 19 mars 2012 sont maintenues, ainsi que l'annexe afférente, dans l'attente de la réalisation de travaux de concertation avec le secteur.

### **1.3. Les enjeux inhérents à la refonte des règles nationales : un prérequis indispensable pour garantir une ouverture à la concurrence sans entraves du système ferroviaire national**

11. Aux termes de l'article L. 2131-1 du code des transports, l'Autorité a pour mission de concourir au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire. L'Autorité a également pour mission de veiller à ce que les conditions d'accès au réseau par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence (article L. 2131-3 du code des transports) et, en particulier, à ce que cet accès soit accordé dans des conditions équitables et non discriminatoires (article L. 2131-4 du code des transports). C'est au regard de ses missions ainsi définies que l'Autorité a analysé les dispositions du projet d'arrêté.
12. En effet, il n'appartient pas à l'Autorité de se substituer à l'Établissement public de sécurité ferroviaire (ci-après « EPSF ») ou à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer en appréciant la pertinence de la suppression, du maintien ou de la modification d'une règle nationale sur le plan technique. L'analyse par l'Autorité des règles nationales relatives à la sécurité et à l'interopérabilité s'effectue au regard de l'obligation de limitation de ces règles à ce qui est strictement nécessaire à l'exploitation de services ferroviaires dans le système de transport ferroviaire national, telle que prévue par les directives (UE) 2016/797 et 2016/798 précitées, contribuant ainsi à la réalisation de l'espace ferroviaire unique européen prévu par la directive 2012/34/UE susvisée.
13. À cet égard, il apparaît que la suppression des règles nationales redondantes opérée par le projet d'arrêté constitue une évolution positive du cadre juridique dans le sens où elle contribue à lever les barrières techniques à l'entrée sur le marché des services de transport ferroviaire (2.1). Il importe toutefois de souligner que la levée de ces barrières requiert également l'existence de règles nationales claires, exhaustives et aisément accessibles, en particulier en matière de signalisation ferroviaire (2.2).

## 2. ANALYSE

### 2.1. Le projet d'arrêté s'inscrit dans la démarche de rationalisation des règles nationales poursuivie par les textes européens afin de lever les barrières techniques à l'entrée sur le marché ferroviaire

14. Le projet d'arrêté procède à l'abrogation de la quasi-totalité des 124 articles et annexes afférentes de l'arrêté du 19 mars 2012, en application de l'obligation, issue des directives (UE) 2016/797 et 2016/798 précitées, de suppression des règles nationales contraires au droit de l'Union ou devenues redondantes ou superflues. Il procède également à la refonte des règles nationales relatives à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire en ne laissant subsister dans l'ordre juridique national qu'une cinquantaine d'articles fixant les règles strictement nécessaires à l'exploitation de services ferroviaires dans le système de transport ferroviaire national. L'Autorité constate que cette évolution du cadre juridique répond à la nécessité d'abaisser des barrières techniques à l'entrée sur le marché ferroviaire pour permettre le développement sans entraves de la concurrence.
15. L'Autorité note également que la refonte des règles nationales relatives à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire, portée par le projet d'arrêté, a pour effet, en conformité avec la logique des directives (UE) 2016/797 et 2016/798 précitées, de responsabiliser davantage les entreprises ferroviaires et gestionnaires d'infrastructure. En effet, ces derniers ne pourront plus s'appuyer sur des textes prescriptifs quant à la manière précise de respecter les exigences de sécurité et d'interopérabilité applicables respectivement à leurs véhicules et infrastructures, la suppression ou la modification de certaines règles nationales ayant pour effet de priver les spécifications d'autorisation du matériel roulant (SAM) y afférentes publiées par l'EPSF de leur statut de « moyen acceptable de conformité aux règles nationales ». Il convient toutefois de relever que l'EPSF a indiqué, au cours des échanges intervenus lors de l'instruction, qu'il accompagnera le secteur dans cette démarche de rationalisation des règles nationales, en publiant des documents techniques, dont la nature et la portée doivent être précisées, propres à faciliter le respect des exigences en matière de sécurité et d'interopérabilité ferroviaires.
16. De plus, dans un objectif de clarté et de lisibilité du nouveau cadre juridique à l'égard du secteur, l'Autorité recommande de préciser, dans la notice du projet d'arrêté, la démarche de rationalisation des règles nationales entreprise par le ministère chargé des transports, qui conduit à la coexistence temporaire du nouvel arrêté fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le système ferroviaire, d'une part, et de l'arrêté du 19 mars 2012 modifié, d'autre part. Elle préconise également de rendre accessible un tableau de concordance permettant de rapporter, en premier lieu, les articles du nouvel arrêté aux anciens articles de l'arrêté du 19 mars 2012 et, en second lieu, les articles abrogés de l'arrêté du 19 mars 2012 aux dispositions correspondantes des règlements européens pour faciliter la référence aux seules dispositions applicables.

## **2.2. La levée des barrières techniques à l'entrée sur le marché ferroviaire requiert également l'existence de règles techniques nationales claires, exhaustives et aisément accessibles, en particulier en matière de signalisation ferroviaire**

17. Comme indiqué précédemment, le projet d'arrêté abroge la totalité de l'arrêté du 19 mars 2012, à l'exception de l'article 34 relatif à la signalisation, renvoyant à l'annexe VII, laquelle est aussi maintenue et modifiée à la marge. Les autres dispositions de l'arrêté du 19 mars 2012 relatives à la signalisation sont quant à elles reprises sans changement sur le fond et annexées au projet d'arrêté.
18. Dans le courrier de saisine de l'Autorité, les services du ministère ont indiqué avoir reporté la modification des règles nationales relative à la signalisation à une date ultérieure, car celle-ci nécessite un travail de refonte complet et une concertation approfondie avec le secteur. Au cours de l'instruction, les services du ministère ont indiqué que la concertation avec le secteur était prévue en fin d'année 2021 avec l'objectif de publier les nouvelles règles nationales relatives à la signalisation dans un délai d'un an.
19. Dans de précédents avis, l'Autorité a pu identifier des risques de traitement discriminatoire des entreprises ferroviaires, voire de potentielles barrières techniques à l'entrée liées à la signalisation<sup>2</sup>. En tout état de cause, et compte tenu des risques d'ores et déjà identifiés, la refonte des règles nationales relatives à la signalisation devrait être réalisée dans les meilleurs délais, afin de fixer un cadre juridique clair et transparent pour l'ensemble des acteurs et ainsi contribuer à la levée des barrières techniques à l'entrée. L'Autorité souligne l'importance et l'urgence de la réalisation de ces travaux en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, y compris les entreprises ferroviaires étrangères, candidates à l'exploitation de services ferroviaires en France.
20. Il importe que la refonte des règles nationales relatives à la signalisation soit réalisée conformément aux objectifs de la directive (UE) 2016/797 susvisée, en particulier son article 14, et permette ainsi un accès aisé à toutes les informations nécessaires pour exploiter un service ferroviaire sur le système ferroviaire national, quand bien même cela conduirait à créer de nouvelles règles nationales ou à ériger au rang de règles nationales certaines informations n'ayant pas ce statut à ce jour.

\*

---

<sup>2</sup> Avis n°2017-060 du 28 juin 2017 relatif au projet d'arrêté modifiant les arrêtés du 7 mai 2015 relatif aux tâches essentielles pour la sécurité ferroviaire autres que la conduite de trains, du 6 août 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains et du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national ; Avis n° 2019-004 du 7 février 2019 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 ; Avis de l'Autorité n° 2019-024 du 18 avril 2019 portant sur le projet de décret relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires ; Avis de l'Autorité n° 2019-033 du 11 juin 2019 portant sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national ainsi que sur le projet d'arrêté relatif aux autorisations de mise en service pour les installations fixes sur le système ferroviaire ; Avis n°2020-015 du 6 février 2020 relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2020 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2021.

Le présent avis sera notifié à la ministre de la transition écologique ainsi qu'au ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, et publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 10 juin 2021.*

***Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.***

Le Président

Bernard Roman