

Avis n° 2022-022 du 17 mars 2022

relatif au projet de décret relatif à la sécurité de l'exploitation de services locaux de transport ferroviaire de voyageurs

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

Saisie par le ministère de la transition écologique, par courrier enregistré le 21 janvier 2022 au service de la procédure de l'Autorité ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 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 règlement (UE) 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 le code des transports, notamment l'article L. 2201-1 ;

Vu le décret n° 2017-439 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires sur certaines voies ferrées locales supportant du transport de marchandises ;

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 le décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes, et portant diverses autres dispositions ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 17 mars 2022 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CADRE JURIDIQUE, CONTEXTE DE LA SAISINE ET OFFICE DE L'AUTORITÉ

1.1. Le législateur français a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de définir un régime dérogatoire aux règles relatives à la sécurité et à l'interopérabilité issues des directives européennes pour les infrastructures destinées à un usage local

1. Le pilier « technique » du quatrième paquet ferroviaire se compose de la directive du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (ci-après, la « directive interopérabilité »), de la directive du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (ci-après, la « directive sécurité ») et du règlement du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.
2. Les deux directives précitées ont essentiellement pour objectif d'encadrer et d'harmoniser les conditions d'obtention, par les opérateurs ferroviaires (entreprises ferroviaires ou gestionnaires d'infrastructures), des certifications en matière de sécurité ou des autorisations de mise sur le marché des véhicules ou de mise en service d'installations fixes. Elles ont été transposées, en droit interne, par l'ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019, codifiée notamment aux articles L. 2201-1 et L. 2201-2 du code des transports, et par le décret susvisé du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire.
3. Ces deux directives prévoient, dans les mêmes termes, la possibilité, pour les États membres, d'exclure de leur champ d'application « les infrastructures et les véhicules réservés à un usage strictement local » (article 1^{er} de la directive interopérabilité et article 2 de la directive sécurité).
4. Le législateur français ayant décidé d'user de cette faculté, l'article L. 2201-1 du code des transports prévoit, entre autres, que les dispositions applicables au système ferroviaire « ne s'appliquent pas [...] dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, aux infrastructures [...] destinées à un usage local [...] ainsi qu'aux véhicules utilisés sur ces infrastructures ».
5. Conformément à ces dispositions, l'article 1^{er} du décret du 27 mai 2019 précité exclut de son champ d'application, dans sa rédaction actuellement en vigueur :

« 6° les voies ferrées locales destinées à l'exploitation de services locaux de transport de voyageurs définies par arrêté du ministre chargé des transports et les véhicules utilisés uniquement sur ces voies ».

1.2. Saisie d'un projet de décret relatif au régime de sécurité applicable aux voies ferrées locales, l'Autorité veille à ce qu'il ne soit porté atteinte ni au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, ni au développement de la concurrence

6. Par courrier, enregistré le 21 janvier 2022 au service de la procédure, 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 un projet de décret *relatif à la sécurité de l'exploitation de services locaux de transport ferroviaire de voyageurs* (ci-après, le « projet de décret »).
7. Ce projet de décret vise à définir, en application de l'article L. 2201-1 du code des transports précité, le régime de sécurité dérogatoire applicable aux voies ferrées locales destinées à l'exploitation de services locaux de transport ainsi qu'aux véhicules utilisés sur ces infrastructures. Ce régime, qui se veut adapté et proportionné aux caractéristiques de ces lignes locales, exonère les opérateurs de transport de certaines contraintes relevant du droit de l'Union européenne, tout en maintenant un niveau de sécurité élevé sur les réseaux concernés.

8. À cette fin, le projet de décret prévoit notamment :

- La désignation, par arrêté du ministre chargé des transports, des lignes locales relevant du projet de décret, à la demande de leurs détenteurs ;
- L'application, par un mécanisme de renvoi, de certaines dispositions du décret du 27 mai 2019 précité, adaptées et proportionnées à l'exploitation des lignes locales concernées, à l'exclusion des dispositions emportant des contraintes trop fortes eu égard aux réels enjeux de sécurité qui se posent sur ces voies – comme celles relatives aux obligations des opérateurs de transport envers l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer ;
- La compétence unique de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (ci-après, l'« EPSF ») dans la délivrance et le suivi des autorisations requises au titre du projet de décret (pour les gestionnaires d'infrastructure, les entreprises ferroviaires et les véhicules) ;
- Les autorisations requises au titre du projet de décret et, le cas échéant, les mécanismes de « *compatibilité descendante* »¹ s'agissant des autorisations délivrées aux opérateurs de transport, conformément aux dispositions du décret du 27 mai 2019 précité ; et
- L'adoption de plusieurs arrêtés d'application organisant notamment :
 - la procédure d'instruction des demandes des détenteurs de voies locales aux fins de leur désignation, par arrêté ministériel, en tant que voies locales relevant du projet de décret (informations à fournir, modalités de dépôt de la demande ainsi que modalités d'instruction) ;
 - les modalités de demande, de renouvellement, de suspension, de retrait, de restriction et les conditions de délivrance du certificat de sécurité unique, de l'autorisation de mise sur le marché et de l'autorisation par type de véhicule requises conformément au projet de décret ;
 - les modalités suivant lesquelles sont sollicités, attribués, modifiés et retirés les numéros d'immatriculation et les données devant figurer dans le registre d'immatriculation, ainsi que les conditions de leur mise à jour, requises conformément au projet de décret.

9. 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 et, en particulier, à ce que cet accès soit accordé dans des conditions équitables et non discriminatoires, en application des articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports.

10. C'est au regard de ses missions ainsi définies que l'Autorité a analysé les dispositions du projet de décret. Il n'appartient pas à l'Autorité de se substituer à l'EPSF en appréciant la pertinence de la suppression, du maintien ou de la modification d'une règle nationale applicable sur le plan technique. L'analyse par l'Autorité des règles nationales relatives à la sécurité et à l'interopérabilité, ainsi que des dérogations applicables dans le cadre du projet de décret, s'effectue donc au regard des exigences d'un accès équitable et non discriminatoire au réseau ferroviaire et du développement de la concurrence. Concrètement, du point de vue de l'Autorité, ces règles et dérogations ne doivent pas engendrer de lourdeurs excessives et, *in fine*, de difficultés d'accès pour les entreprises ferroviaires.

¹ Voir infra, point n° 25.

2. ANALYSE

11. L'Autorité constate que le projet de décret se borne à poser le cadre et les grands principes du régime dérogatoire applicable aux voies ferrées locales et renvoie à des arrêtés d'application la définition des éléments, tant techniques que procéduraux, essentiels à son application.
12. L'Autorité considère, en premier lieu, que cette situation ne correspond pas à la volonté du législateur qui, à l'article L. 2201-1 du code des transports, renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer avec une précision suffisante le régime dérogatoire applicable aux infrastructures, notamment celles destinées à un usage local, qui échappent aux dispositions applicables au système ferroviaire au sens du même article.
13. En second lieu, si le projet de décret, essentiellement technique, ne touche pas directement aux enjeux de régulation, pour lesquels seuls l'Autorité est compétente, il reste qu'en pratique, il est susceptible d'introduire des freins techniques à l'entrée potentiellement dissuasifs pour les opérateurs de transport.
14. Dans cette double perspective, et au regard des enjeux de prévisibilité et de sécurité juridique pour les opérateurs de transport, l'Autorité relève, d'une part, que le champ d'application du projet de décret n'est pas clairement défini et nécessite d'être précisé (2.1.), d'autre part, que le régime d'autorisations institué par le projet de décret ne semble pas aller dans le sens de la clarification et de la simplification souhaitées sur le plan procédural (2.2.). De manière générale, la rédaction très complexe du projet de décret compromet sa lisibilité et son intelligibilité (2.3.).

2.1. Le champ d'application du projet de décret n'est pas clairement défini

2.1.1. La notion de « voie ferrée locale », au sens du projet de décret, doit être définie

15. Le projet de décret ne définit pas les « voies ferrées locales » qui délimitent son champ d'application. Il entretient en outre un flottement sémantique préjudiciable à la clarté du texte en semblant tenir pour équivalentes, sans les définir, les notions de « voie », d'« infrastructure » et de « ligne ». De même, le statut de « détenteur de voies ferrées locales » mentionné à l'article 3 ne se distingue pas clairement de celui de « gestionnaire de l'infrastructure » mentionné aux articles 8, 9 et 18.
16. À des fins de sécurité juridique et de prévisibilité pour les opérateurs de transport, l'Autorité recommande donc que ces notions, notamment celle de « voie ferrée locale », soient clairement définies et distinguées, soit dans le projet de décret lui-même, soit par renvoi à un autre texte ou, à tout le moins, que les éléments techniques objectifs participant à leur définition soient listés dans le projet de décret.
17. Cet effort de clarification est d'autant plus nécessaire que la notion de « voie ferrée locale », bien que non définie dans le projet de décret, se rapproche, sur un plan sémantique, de celle de « ligne d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national » au sens du décret du 29 décembre 2020 susvisé relatif au transfert de gestion ou de certaines missions de gestion desdites lignes.
18. À cet égard, l'Autorité relève que, même si les deux réglementations sont strictement indépendantes sur le plan juridique, en ce qu'elles n'ont pas le même objet et répondent à des objectifs distincts, elles pourraient potentiellement trouver à s'appliquer sur les mêmes voies ferrées. En conséquence, elle recommande également que l'articulation des deux réglementations soit clarifiée à des fins de sécurité juridique et de parfaite lisibilité pour l'ensemble des acteurs concernés.

19. Si l'Autorité comprend l'objectif louable d'adapter la réglementation européenne aux enjeux et spécificités techniques locales, elle s'interroge néanmoins sur le manque de lisibilité, à terme, pour les opérateurs de transport ferroviaire exploitant leur activité sur un réseau ferroviaire constitué de segments soumis à des règles de sécurité différentes, et estime qu'à tout le moins, des critères pourraient être recherchés et rendus explicites pour améliorer la compréhension de la cartographie du réseau français sur le plan de la sécurité, la complexité n'incitant pas à l'entrée sur les marchés.

2.1.2. La nature des circulations relevant du projet de décret doit être clarifiée

20. L'Autorité relève qu'en vertu de son article 1, le projet de décret s'applique aux « *voies ferrées locales du système ferroviaire destinées à l'exploitation de services locaux de transport de voyageurs ou de marchandises mentionnées au 6° de l'article 1 du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 susvisé* ». Parallèlement, le III de l'article 25 du projet de décret modifie ce 6° pour exclure du champ d'application du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 susvisé les voies de marchandises relevant du présent projet de décret.
21. Ce dispositif appelle deux observations de la part de l'Autorité.
22. En premier lieu, la rédaction de l'article 1 du projet de décret ne permet pas d'exclure que des voies ferrées locales destinées uniquement à l'exploitation de services locaux de transport de marchandises puissent relever de son application. L'Autorité recommande donc que la rédaction du projet de décret soit clarifiée sur ce point afin d'éviter toute confusion avec d'autres régimes dérogatoires de sécurité déjà en vigueur, en particulier celui issu du décret n° 2017-439 du 30 mars 2017 susvisé, qui s'applique à certaines voies ferrées locales supportant exclusivement du transport de marchandises.
23. En deuxième lieu, il résulte des renvois circulaires opérés par la combinaison de son article 1 et du III de son article 25 que le projet de décret entend exclure du champ d'application du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 susvisé les voies ferrées locales destinées à l'exploitation de services locaux de transport de voyageurs ou de marchandises relevant de son propre champ d'application.
24. L'Autorité relève cependant que l'article 2 du projet de décret fait reposer l'application des dispositions qu'il prévoit sur une démarche volontaire – et donc aléatoire – du « *détenteur de voies ferrées locales* », qui « *peut demander que lesdites voies relèvent du présent décret* ». Ce faisant, le projet de décret pourrait être interprété comme ne tranchant pas définitivement la question du régime applicable à des voies ferrées locales, au sens de la définition qu'il en donnerait, dont le détenteur n'aurait pas engagé ladite démarche, alors même qu'il résulte du III de l'article 25 du projet de décret que ces voies seront exclues du champ d'application du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 susvisé. L'Autorité recommande en conséquence que le projet de décret précise expressément que le régime juridique applicable, en matière de sécurité, aux voies ferrées locales, au sens qu'il en donnerait, pour lesquelles le détenteur n'aurait pas engagé ladite démarche, est celui résultant du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 susvisé.

2.2. Le régime d'autorisations mis en place par le projet de décret n'applique pas strictement le principe de la « compatibilité descendante » et pourrait s'avérer disproportionné

25. La fiche d'impact, rédigée par le ministère de la transition écologique et communiquée à l'Autorité dans le cadre de l'instruction du présent avis, fait état de l'application du principe de « *compatibilité descendante* » en ce qui concerne les autorisations obtenues par les opérateurs de transport, conformément aux dispositions du décret du 27 mai 2019 précité. Ce principe de « *compatibilité descendante* » implique que les autorisations et autres certificats obtenus par les opérateurs de transport sur le fondement du régime général de sécurité et d'interopérabilité du décret du 27 mai 2019 sont également valables, sous certaines conditions le cas échéant, dans le cadre du régime dérogatoire de sécurité du projet de décret.
26. L'Autorité constate cependant que les entreprises ferroviaires disposant d'ores et déjà de telles autorisations devront demander et obtenir un certain nombre de *nouvelles* autorisations sous l'empire du projet de décret, de sorte que le régime d'autorisations créé par ce projet complexifie plus qu'il ne les simplifie les démarches des opérateurs de transport et pourrait engendrer, en réalité, des lourdeurs excessives et, *in fine*, des difficultés d'accès pour les entreprises ferroviaires.
27. En conséquence, l'Autorité s'interroge, en pratique, sur le caractère proportionné d'un tel régime d'autorisations, tout particulièrement en ce qui concerne les autorisations de mise sur le marché et les procédures d'immatriculation, qui pourraient s'avérer *in fine* dissuasives pour les entreprises ferroviaires.
28. L'Autorité relève, en conclusion sur ce point, que l'objectif de simplification procédurale poursuivi pourrait ne pas être atteint en raison du manque de clarté de la rédaction du projet de décret en ce qui concerne le régime d'autorisations requises, et tout particulièrement les modalités d'application de ce principe de « *compatibilité descendante* »². Aussi recommande-t-elle que la rédaction du projet de décret soit clarifiée sur ce point.

2.3. La rédaction complexe et imprécise du projet de décret compromet sa lisibilité

29. De manière générale, la rédaction particulièrement complexe et imprécise du projet de décret rend difficilement intelligible le régime de sécurité dérogatoire qu'il entend instaurer³.
30. En outre, l'Autorité constate que cette rédaction ne permet pas aux opérateurs de transport d'appréhender l'ensemble des composantes du régime dérogatoire qui pourraient leur être applicables. À titre d'exemple, il ressort de l'instruction diligentée par l'Autorité que les articles 4 et 5 du projet de décret renverraient, selon le ministère, à l'adoption d'un arrêté d'application définissant un référentiel technique applicable, d'une part, et à l'élaboration de moyens acceptables de conformité par l'EPSF, d'autre part. Or, de tels renvois ne sont pas explicites dans les deux articles précités du projet de décret.
31. L'Autorité recommande, en conséquence, que la rédaction du projet de décret soit revue à des fins de sécurité juridique et de prévisibilité pour les opérateurs de transport.

² À titre d'exemple, l'article 14 du projet de décret laisse entendre que les entreprises ferroviaires devront obtenir de nouvelles autorisations de mise sur le marché délivrées sur le fondement du projet de décret pour tout véhicule circulant sur les voies ferrées locales relevant du projet de décret, y compris dans les cas où ces véhicules bénéficieraient déjà d'une autorisation de mise sur le marché au titre du décret du 27 mai 2019 précité.

³ À titre d'exemple, l'article 6 du projet de décret prévoit que : « *[[]Les compétences de l'Agence [de l'Union européenne pour les chemins de fer] et les obligations envers l'Agence [de l'Union européenne pour les chemins de fer] ou des autorités nationales de sécurité autres que l'Établissement public de sécurité ferroviaire mentionnées aux articles du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 susvisé rendus applicables par l'article 2 du présent décret, ne s'appliquent pas dans le cadre du présent décret* ».

Le présent avis sera notifié au ministère de la transition écologique et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 17 mars 2022.

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