

**Avis n° 2011-015 du 29 juin 2011
sur le projet d'arrêté fixant les objectifs, les indicateurs, les méthodes de
sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité
applicables sur le réseau ferré national**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu le règlement (CEE) n° 1108/70 du Conseil du 4 juin 1970 instaurant une comptabilité des dépenses afférentes aux infrastructures de transports par chemin de fer, par route et par voie navigable,

Vu le règlement (CE) n° 91/2003 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif aux statistiques des transports par chemin de fer,

Vu la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiée concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité,

Vu la directive 2008/57/CE modifiée relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté,

Vu la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses,

Vu le code des transports,

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national,

Vu le décret n° 2006-1279 modifié du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire,

Vu le décret n° 2010-708 du 29 juin 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains,

Vu l'arrêté du 18 mars 1991 relatif au classement, à la réglementation et à l'équipement des passages à niveau,

Vu l'arrêté du 30 juillet 2003 relatif aux conditions d'aptitude physique et professionnelle et à la formation, l'évaluation des compétences professionnelles et à l'habilitation à l'exercice de fonctions de sécurité sur le réseau ferré national,

Vu l'arrêté du 14 avril 2008 relatif au certificat de sécurité requis en matière ferroviaire,
Vu l'arrêté du 29 mai 2009 modifié relatif au transport de marchandises dangereuses par voies terrestres, notamment son annexe II,

Vu l'arrêté du 6 août 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains,

Vu l'arrêté du 21 octobre 2010 précisant les modalités particulières d'application des articles 28 et 42-I du décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire spécifiques aux réseaux transeuropéens de transport ainsi que les conditions d'application des arrêtés prévus par ce même décret aux réseaux ferroviaires présentant des caractéristiques d'exploitation comparables à celles du réseau ferré national,

Vu l'arrêté du 30 novembre 2010 relatif à la manœuvre des installations de sécurité simples et modifiant l'arrêté du 23 juin 2003 relatif à la réglementation de sécurité applicable sur le réseau ferré national et l'arrêté du 28 avril 2004 relatif au règlement de sécurité de l'exploitation du réseau ferré national,

Vu la saisine pour avis du sous-directeur de la sécurité des transports ferroviaires et collectifs et de la régulation ferroviaire du Ministère de l'écologie du développement durable des transports et du logement, en date du 19 avril 2011,

Et, après en avoir délibéré le 29 juin 2011,

Considère

I - Saisine

Le sous-directeur de la sécurité des transports ferroviaires et collectifs et de la régulation ferroviaire du Ministère de l'écologie du développement durable des transports et du logement a saisi l'Autorité de régulation des activités ferroviaires par courrier en date du 19 avril 2011 aux fins d'émettre un avis sur le projet d'arrêté fixant les objectifs, les indicateurs, les méthodes de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national.

L'article L.2133-8 du code des transports dispose que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires est consultée sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, à la conception, à la réalisation et l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire. Le projet qui lui est soumis entre dans le champ de cette disposition.

II - Analyse de l'Autorité :

La définition de règles de sécurité précises, exhaustives, accessibles et compréhensibles par l'ensemble des intervenants sur le réseau ferré national constitue un enjeu essentiel pour l'accès au réseau par les entreprises ferroviaires en particulier pour les nouveaux entrants.

Ces règles peuvent en effet constituer des barrières à l'entrée et générer des traitements discriminatoires entre les entreprises ferroviaires si elles ne sont pas à la fois proportionnées au but poursuivi et suffisamment claires pour être applicables par des entreprises ferroviaires nouvelles qui ne disposent pas d'une expertise comparable à celle de l'opérateur historique.

Dans ce cadre, s'il ne lui n'appartient pas d'examiner la pertinence technique des règles de sécurité comprises dans le projet d'arrêté, l'Autorité formule néanmoins les observations suivantes :

Sur la simplification et la clarification de la réglementation :

La directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires impose aux Etats membres de confier la définition et la mise en œuvre des règles de sécurité aux différents intervenants sur le réseau ferré national, et non plus au seul opérateur ferroviaire historique.

Le décret n°2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système a transposé cette exigence en déterminant les responsabilités de chaque acteur :

- L'Etat veille à la sécurité des circulations ferroviaires et fixe par arrêté les objectifs, les indicateurs et les méthodes de sécurité ;
- RFF publie la documentation d'exploitation du réseau ferré national qui précise les conditions techniques d'admission des circulations et les consignes d'exploitation que doivent respecter les entreprises ferroviaires ;
- Le gestionnaire d'infrastructure, le gestionnaire d'infrastructure délégué et les entreprises ferroviaires établissent chacun en ce qui le concerne les consignes et instructions opérationnelles pour la maîtrise de la sécurité de l'exploitation, les tiennent à jour et veillent à leur respect.

Le projet d'arrêté transmis pour avis à l'Autorité vise à parachever ce dispositif en précisant les compétences dévolues à chacun des acteurs et les exigences de sécurité à respecter sur le réseau ferré national en complément des dispositions communautaires.

L'Autorité considère que ce projet constitue une avancée pour la clarification et la simplification du cadre réglementaire :

- Il abroge treize arrêtés dont les quatre principaux reprenaient 83 textes antérieurement établis par la SNCF ;
- Il répartit de manière équilibrée les responsabilités entre les acteurs et permet aux exploitants ferroviaires une liberté de choix dans la définition des moyens qui leurs semblent les plus appropriés pour atteindre les objectifs de sécurité dont ils sont responsables ; les entreprises ferroviaires peuvent par exemple fonder leur choix sur le retour d'expérience issu d'autres pays de l'Union européenne ;
- Il offre une alternative aux entreprises ferroviaires n'ayant pas les moyens de développer leur propre corpus de consignes et instructions opérationnelles.

A cette fin, le projet d'arrêté prévoit la publication de textes par l'Etablissement public de sécurité ferroviaire dont le respect permet à l'entreprise ferroviaire de bénéficier d'une présomption de conformité aux exigences de sécurité prévues par le projet d'arrêté. Afin que ces « moyens acceptables de conformité » jouent pleinement leur rôle, il importe que les entreprises ferroviaires soient associées tout au long de leur élaboration. Aussi l'Autorité recommande-t-elle de substituer une exigence de concertation avec les acteurs directement intéressés le plus en amont possible, à la logique de consultation prévue par le projet d'arrêté. Il en est de même pour les textes publiés par RFF.

Sur le principe « globalement au moins aussi équivalent » (GAME) :

L'article 5 du projet d'arrêté fait référence au principe « globalement au moins équivalent », dit GAME. Ce principe impose que : « Tout système ou sous-système nouveau est conçu, réalisé et, le cas échéant, modifié de telle sorte que le niveau global de sécurité après sa mise en œuvre soit au moins équivalent à celui résultant de la mise en œuvre des systèmes ou sous-systèmes existants assurant des services ou fonctions comparables »¹.

L'Autorité regrette que le projet d'arrêté n'ait pas été l'occasion de préciser les conditions d'application de ce principe.

Sur la conformité des paramètres techniques figurant dans la documentation d'exploitation publiée par RFF avec la réalité :

Dans son avis du 2 février 2011 portant sur le document de référence du réseau, l'Autorité avait souligné que la procédure de vérification de compatibilité du matériel roulant avec l'infrastructure imposée par RFF, en sus de l'autorisation de mise en exploitation commerciale (AMEC) délivrée par l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire, ne reposait sur aucune base légale ou réglementaire.

Elle avait estimé que cette procédure constituait une limitation de fait au droit d'accès dont disposent les entreprises ferroviaires. En effet, les délais constatés pour la vérification de la compatibilité, supérieurs à douze mois dans un grand nombre de cas, peuvent conduire au report de l'ouverture de services ferroviaires et nécessitent l'immobilisation d'actifs onéreux pour les entreprises ferroviaires. Cette procédure pourrait enfin s'avérer discriminatoire pour les entreprises effectuant du transport international de marchandises.

Cette procédure doit être supprimée et les entreprises ferroviaires doivent pouvoir juger par elles-mêmes de la compatibilité de leur matériel avec les paramètres techniques de l'infrastructure publiés par RFF.

Or, l'article 3 du projet d'arrêté impose à RFF de garantir la conformité des paramètres qu'il publie avec la réalité. A cet effet, RFF peut mettre en place une procédure qui ne peut toutefois tenir en échec le droit des entreprises ferroviaires de pouvoir circuler avec un matériel roulant autorisé par l'EPSF dont les paramètres techniques sont compatibles avec ceux de l'infrastructure publiés par RFF.

L'article 3 ne saurait donc fonder la procédure actuelle imposée par RFF. Ainsi que le souligne la fiche de présentation annexée au projet d'arrêté, la procédure prévue à l'article 3 ne doit pas se limiter pour RFF à établir dans sa documentation d'exploitation une liste des matériels admis, ni ne peut justifier que RFF exige cette inscription en préalable à la circulation de tout nouveau matériel. Au contraire, elle doit conduire RFF à mettre en conformité les paramètres techniques de l'infrastructure figurant dans sa documentation d'exploitation avec la réalité.

En cohérence et pour lever toute ambiguïté, au deuxième alinéa de l'article 7 du projet d'arrêté, il est préférable de parler de matériel roulant « autorisé » plutôt que de matériel roulant « d'un type reconnu compatible ».

¹ Cf article 43 du décret 2006-1279 du 19 octobre 2006

Est d'avis que :

Sous réserve des observations mentionnées ci-dessus, l'Autorité émet un avis favorable sur le projet d'arrêté qui lui est soumis.

Le présent avis sera transmis au sous-directeur de la sécurité des transports ferroviaires et collectifs et de la régulation ferroviaire du Ministère de l'écologie du développement durable des transports et du logement.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité le 29 juin 2011 sous la présidence de M. Pierre CARDO et en présence de MM. Jacques BERNOT, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE, Jean PUECH et Daniel TARDY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO