

Avis n°2012-015 du 27 juin 2012
sur le projet d'arrêté relatif aux autorisations de réalisation et de mise en exploitation commerciale de sous-systèmes ou de véhicules de transport ferroviaire nouveaux ou substantiellement modifiés

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu le règlement (CE) n° 352/2009 de la Commission du 24 avril 2009 concernant l'adoption d'une méthode de sécurité commune relative à l'évaluation et à l'appréciation des risques visée à l'article 6, paragraphe 3, point a), de la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil ;

Vu le règlement (UE) n° 201/2011 de la Commission du 1^{er} mars 2011 relatif au modèle de déclaration de conformité avec un type autorisé de véhicule ferroviaire ;

Vu la directive 2007/32/CE de la Commission du 1^{er} juin 2007 modifiant l'annexe VI de la directive 96/48/CE du Conseil sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et l'annexe VI de la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel ;

Vu la directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté modifiée par la directive 2009/131/CE de la Commission du 16 octobre 2009 ;

Vu la directive 2011/18/UE de la Commission du 1^{er} mars 2011 modifiant les annexes II, V et VI de la directive 2008/57/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté ;

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

Vu le décret n° 2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et aux statuts de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire ;

Vu le décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 modifié relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire, notamment ses articles 44, 54 et 57 ;

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 la saisine pour avis du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en date du 23 mars 2012 ;

Et, après en avoir délibéré le 27 juin 2012,

Considère

I. Saisine de l'Autorité

En application des dispositions de l'article L.2133-8 du code des transports, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté relatif aux autorisations de réalisation et de mise en exploitation commerciale de sous-systèmes ou de véhicules de transport ferroviaire nouveaux ou substantiellement modifiés.

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 de matériels de transport ferroviaire. Le projet qui lui est soumis entre dans le champ de cette disposition.

La définition de règles d'autorisation de réalisation et de mise en exploitation commerciale de sous-systèmes¹ ou de véhicules de transport ferroviaire nouveaux ou substantiellement modifiés accessibles et compréhensibles par l'ensemble des intervenants sur le réseau ferré national constitue un enjeu pour les entreprises ferroviaires. En particulier, les nouveaux entrants sont souvent conduits à utiliser des véhicules de transport ferroviaires nouveaux ou déjà autorisés sur un réseau d'un autre Etat membre de l'Union Européenne.

Ces règles peuvent en effet engendrer des complications administratives et opérationnelles si elles ne sont pas à la fois proportionnées au but poursuivi et suffisamment claires pour être applicables par les entreprises ferroviaires, particulièrement celles qui ne disposent pas d'une expertise et d'une logistique administrative comparables à celles de l'opérateur historique.

En outre, les démarches et tests techniques nécessaires à l'obtention des autorisations de réalisation et de mise en exploitation commerciale de sous-systèmes ou de véhicules de transport ferroviaire nouveaux ou substantiellement modifiés représentent un coût substantiel et un facteur d'incertitude pour les entreprises ferroviaires.

Dans ce cadre, il n'appartient pas à l'Autorité d'examiner la pertinence technique des règles d'autorisation de réalisation et de mise en exploitation commerciale de sous-systèmes ou de véhicules de transport ferroviaire nouveaux ou substantiellement modifiés définies par le projet d'arrêté.

Néanmoins elle a examiné le projet du triple point de vue :

- de la transparence ;
- de l'équité d'accès au réseau ferroviaire, notamment au regard de l'absence de discrimination, de subvention croisée et de distorsion de concurrence ;
- de la cohérence « *des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre* » avec les « *contraintes économiques, juridiques et techniques* »².

¹ Un sous-système est le résultat de la division du système ferroviaire conformément à l'annexe II de la directive 2008/57/CE correspondant soit à des domaines de nature structurelle (infrastructures, énergie, contrôle commande et signalisation, matériel roulant) soit à des domaines de nature fonctionnelle (exploitation et gestion du trafic, entretien, applications télématiques au service des passagers et au service du fret).

² Cf. article L. 2131-4 du code des transports.

II. Le cadre réglementaire

La directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté³ dispose que chaque Etat membre autorise la mise en service des sous-systèmes constitutifs du système ferroviaire qui sont implantés ou exploités sur son territoire⁴.

A cette fin, les Etats membres prennent toutes les mesures appropriées pour que ces sous-systèmes ne puissent être mis en service que s'ils sont conçus, construits et installés de façon à satisfaire aux exigences essentielles⁵ les concernant. Les Etats membres considèrent comme interopérables et conformes aux exigences essentielles les concernant les sous-systèmes qui sont munis de la déclaration « CE » de vérification.

En vue d'établir la déclaration « CE » de vérification, le demandeur invite « l'organisme notifié »⁶ qu'il a choisi à cet effet à engager la procédure de vérification « CE ». La mission de l'organisme chargé de la vérification « CE » d'un sous-système commence au stade du projet et couvre toute la période de construction jusqu'au stade de la réception avant la mise en service du sous-système. L'organisme notifié est responsable de la constitution du dossier technique devant accompagner la déclaration « CE » de vérification.

Le décret n°2006-1279 modifié par décret n°2010-814 du 13 juillet 2010 relatif à la sécurité et l'interopérabilité du système, relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire décrit les dossiers à déposer auprès de l'établissement public de sécurité ferroviaire (ci-après EPSF) pour obtenir une autorisation de mise en exploitation commerciale d'un système ou sous-système, nouveau ou substantiellement modifié, destiné à être incorporé dans l'infrastructure du réseau ferré national ou à y être utilisé.

Le projet d'arrêté transmis à l'Autorité pour avis a pour objet :

- la transposition partielle de la directive 2011/18/UE du 1^{er} mars 2011 modifiant les annexes II⁷, V et VI de la directive 2008/57/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté en ce qu'elles prévoient que les Etats membres intègrent dans leurs règles nationales la procédure relative aux organismes chargés d'appliquer la procédure de vérification de la conformité ;
- la mise en œuvre du décret n° 2010-814 du 13 juillet 2010 relatif à la sécurité et l'interopérabilité du système ferroviaire modifiant le décret n°2006-n°1279 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire, notamment en ce qui concerne la distinction entre le traitement des autorisations de

³ La directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire conventionnel ont été modifiées de façon substantielle par la directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil. La directive 2008/57/CE opère la refonte de ces directives.

⁴ Cf. article 15 de la directive.

⁵ Les exigences essentielles sont l'ensemble des conditions décrites à l'annexe III de la directive 2008/57/CE auxquelles doivent satisfaire le système ferroviaire, les sous-systèmes et les constituants d'interopérabilité y compris les interfaces.

⁶ Les organismes notifiés au sens de la directive 2008/57/CE sont les organismes chargés d'évaluer la conformité ou l'aptitude à l'emploi des constituants d'interopérabilité ou d'instruire la procédure de vérification « CE » des sous-systèmes. Les Etats membres notifient à la Commission et aux autres Etats membres les organismes chargés d'effectuer la procédure d'évaluation de la conformité ou de l'aptitude à l'emploi.

⁷ Transposée par l'annexe 3 de 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.

mise en exploitation commerciale délivrées pour les véhicules et les autres sous-systèmes.

Cet arrêté abrogera l'arrêté du 31 décembre 2007 relatif aux autorisations de réalisation et de mise en exploitation commerciale de sous-systèmes ou de véhicules de transport ferroviaire nouveaux ou substantiellement modifiés.

III. Analyse de l'Autorité

Du point de vue de la transparence, l'Autorité émet deux remarques :

En premier lieu, la directive 2011/18/CE modifie les annexes V et VI de la directive 2008/57/CE et décrit la procédure de déclaration de vérification des sous-systèmes et la procédure de vérification des sous-systèmes. Le projet d'arrêté qui transpose ces nouvelles annexes mentionne les « organismes habilités », qui correspondent aux « organismes notifiés » au sens de la directive 2008/57/CE, et les « organismes qualifiés agréés », qui correspondent aux « organismes désignés » au sens de cette même directive.

L'utilisation d'une terminologie distincte de celle utilisée par la directive peut être une source de confusion et d'incompréhension, spécialement pour les nouveaux entrants. Il serait souhaitable que, dans un souci de simplicité et de transparence, la réglementation nationale utilise les mêmes concepts et les mêmes terminologies que le droit communautaire.

En second lieu, concernant l'instruction par l'EPSF, l'Autorité déplore que puisse être envisagé le cas où « *le silence gardé par l'EPSF pendant plus de quatre mois suivant la réception du dossier complet* » vaudrait refus d'approbation ou d'autorisation de mise en exploitation commerciale. Il n'apparaît pas concevable qu'une entreprise ferroviaire déposant un dossier préalablement visé par un organisme qualifié et agréé par l'EPSF puisse ne pas recevoir de réponse motivée. En l'état, cette disposition s'inscrit en contradiction avec les exigences de transparence administrative habituelles. Elle a en outre pour effet de restreindre abusivement l'accès au réseau ferroviaire et d'empêcher l'Autorité d'exercer les missions qui lui sont confiées au titre de l'article L 2134-1 du code des transports.

En conséquence, le décret n°2006-1279 qui introduit cette disposition doit être modifié.

Du point de vue de l'équité, l'Autorité émet les remarques suivantes :

Le projet d'arrêté comble une lacune en prévoyant dans son article 20 que l'EPSF définisse et publie les « *procédures, guides et définitions pertinents nécessaires conformes aux législations communautaire et nationale* » pour instruire les demandes d'autorisation, au lieu des seuls « *méthodes et critères* » comme l'exigeait l'arrêté du 31 décembre 2007.

La définition de règles opérationnelles en concertation avec le secteur constitue un enjeu majeur. Le délai d'un an qui a été fixé par le projet d'arrêté paraît pertinent et ne doit pas être rallongé par les conditions de signature de l'arrêté. Il est indispensable que l'EPSF puisse disposer des moyens humains et financiers nécessaires à l'accomplissement de cette mission.

Enfin, du point de vue de la cohérence, l'Autorité relève que :

Le projet d'arrêté fixe, en application des articles 44, 53 et 54 du décret du 19 octobre 2006 modifié, les modalités et conditions suivant lesquelles l'EPSF autorise, suspend, restreint ou arrête définitivement la réalisation ou la mise en exploitation commerciale de systèmes ou sous-systèmes de transport ferroviaire nouveaux ou substantiellement modifiés.

Lorsque le projet concerne un véhicule :

- nouveau : remise d'un dossier de conception de la sécurité (DCS), puis d'un dossier de sécurité (DS) ;
- déjà autorisé sur un réseau d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat appliquant des règles équivalentes à celles de l'Union européenne en vertu d'accords conclus avec celle-ci ou substantiellement modifié : remise d'un dossier technique de sécurité (DTS).

Pour les autres projets :

- nouveau ou substantiellement modifié : remise d'un dossier de définition de sécurité (DDS), puis d'un dossier préliminaire de sécurité (DPS), puis un dossier de sécurité (DS) ;
- déjà autorisé sur un réseau d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat appliquant des règles équivalentes à celles de l'Union européenne en vertu d'accords conclus avec celle-ci : remise d'un dossier technique de sécurité (DTS).

L'autorisation de mise en service des matériels roulants sur le réseau ferré national constitue une préoccupation forte pour les nouveaux entrants en termes de délais et de coûts. Le décret n° 2010-814 du 13 juillet 2010 relatif à la sécurité et l'interopérabilité du système ferroviaire a apparemment simplifié la procédure en ramenant de trois à deux le nombre de dossiers à transmettre à l'EPSF pour obtenir l'autorisation de mise en circulation d'un véhicule ferroviaire.

A la lecture des annexes du projet d'arrêté décrivant le contenu des différents dossiers, l'Autorité constate que :

- d'une part le contenu du « *dossier de conception de sécurité* » ne semble pas avoir été adapté aux spécificités du sous-système concerné, à savoir le matériel roulant ;
- d'autre part, le contenu de ce dossier ne fait que regrouper les pièces exigées pour les « *dossiers de définition de sécurité* » et pour les « *dossiers préliminaires de sécurité* ».

L'Autorité s'interroge de ce fait sur le caractère contraignant et coûteux en termes d'études et de tests techniques de ce « *dossier de conception de sécurité* », alors même que son objectif devrait être de partager suffisamment en amont les bases sur lesquelles le projet sera développé.

Plus généralement, le projet d'arrêté induit un surcroît de procédures, alors que la transposition de la directive 2011/18/CE aurait dû être l'occasion de rechercher une rationalisation des procédures, génératrice d'économies, en tirant pleinement parti de l'intervention de l'organisme qualifié agréé.

Est d'avis que :

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet d'arrêté qui lui est soumis et demande que soient prises en compte ses observations.

Le présent avis sera transmis au Ministre délégué auprès de la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports et de l'économie maritime.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité le 27 juin 2012 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