



N° 905

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 avril 2013

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

sur le « quatrième paquet ferroviaire »,

(Renvoyée à la **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement)

PRÉSENTÉE,

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES,

PAR M. GILLES SAVARY,

Rapporteur,

L'Assemblée Nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 206, 207 et 218 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'ensemble de propositions d'actes communautaires dénommés « 4^e paquet ferroviaire » adopté par le collège des commissaires européens le 30 janvier 2013, composé de :

1. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (COM [2013] 29 final),

2. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement 1370/2007/ en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (dit « Règlement OSP ») (COM [2013] 28 final),

3. La proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 (COM [2013] 27 final),

4. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité ferroviaire (Refonte) (COM [2013] 31 final),

5. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Refonte) (COM [2013] 30 final),

6. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 1192/69 relatif aux

règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer (COM [2013] 26 final),

Vu les arrêts n° 555/10, 556/10 et C-473/10 du 28 février 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne,

Article premier
Le « quatrième paquet ferroviaire »

- ① 1. Considérant que cet ensemble de propositions de la Commission européenne constitue la dernière étape d'ouverture des réseaux ferroviaires nationaux, portant sur le trafic voyageur national, consécutivement aux trois étapes précédentes de 2001 pour le trafic international de fret, de 2004 pour le trafic national de fret, et de 2007 pour le trafic international de passagers,
- ② 2. Souligne que l'ouverture des trafics nationaux de voyageurs concerne plus de 94 % de la totalité du trafic ferroviaire de voyageurs en Europe, et constitue donc l'étape d'ouverture la plus importante depuis la première directive 91/440/CE prolongée par le premier paquet ferroviaire (directive 2001/12/CE),
- ③ 3. Observe que ce quatrième paquet ferroviaire intervient dans un contexte européen d'ouverture très divers, la Suède en 1990, l'Allemagne et le Royaume-Uni en 1996, les Pays-Bas en 1999, l'Italie en 2001, l'Autriche en 2002, et la République tchèque en 2011, ayant anticipé sur la législation européenne, l'ouverture des trafics passagers domestiques.
- ④ 4. Note que l'objet du quatrième paquet ferroviaire est à la fois de proposer la date d'ouverture totale au 31 décembre 2019, mais également de tirer les enseignements des étapes précédentes, et de leurs insuffisances, en lui associant :
 - ⑤ – des dispositions de gouvernance des systèmes ferroviaires nationaux, compatibles avec l'ouverture totale des réseaux, et préservant les contrats de service public des trains conventionnés ;
 - ⑥ – des mesures de consolidation dans un seul texte des normes d'interopérabilité, de certification et d'homologation des

matériels, afin de lever les obstacles à la mise en place d'une Europe du rail sans frontières, en renforçant notamment leur reconnaissance mutuelle par l'ensemble des États membres, ainsi que les prérogatives de l'Agence Ferroviaire Européenne ;

- ⑦ – des règles européennes de sécurité ferroviaire renforcées et leur consolidation en un seul texte.
- ⑧ 5. Relève que par ailleurs, il est proposé d'abroger le règlement (CEE) n° 1192/69 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer.
- ⑨ 6. Estime que l'ouverture à la concurrence des réseaux ferroviaires nationaux ne saurait constituer une fin en soi, ni une condition suffisante de compétitivité et de qualité de service du rail, qui dépendent de bien d'autres facteurs, comme des capacités ou de l'état du réseau et de la gestion des circulations, et des liens inter-modaux notamment.
- ⑩ 7. Observe cependant qu'elle est la conséquence logique de l'abolition progressive des frontières ferroviaires en Europe à la suite de celles de la route, de l'aérien et du maritime, et s'inscrit dans un marché du transport où les concurrences intermodales et modales sont anciennes, et nécessitent que l'Europe garde sa position d'excellence.
- ⑪ 8. Convient de la nécessité d'en adapter la gouvernance, les règles de sécurité et d'homologation des matériels ferroviaires, ainsi que le cadre social et la certification des personnels.

Article 2

Proposition de directive modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (COM [2013] 29 final)

- ① 1. Considérant que la proposition de directive concernant « l'ouverture du marché des services nationaux de transports de

voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire », vise à modifier la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen qui devra, quoi qu'il adienne des textes du « quatrième paquet ferroviaire », faire l'objet d'un acte législatif de transposition nationale avant la date butoir du 16 juin 2015, des dispositions suivantes :

- ② - indépendance de gestion des entreprises ferroviaires et des gestionnaires de l'infrastructure, entre eux et vis-à-vis de l'État ;
- ③ - garantie d'accès équitable et non discriminatoire aux fonctions essentielles qui doivent être assurées indépendamment de toute entreprise ferroviaire ;
- ④ - séparation entre la gestion de l'infrastructure et les différents types d'activité de transport ;
- ⑤ - accès aux services et aux installations de services non discriminatoire et transparent ;
- ⑥ - assainissement de la situation financière et transparence de la dette du système ferroviaire ;
- ⑦ - harmonisation des conditions d'obtention des licences ferroviaires ;
- ⑧ - système de tarification de l'infrastructure et de répartition des capacités avec des possibilités de modulation des redevances en fonction des coûts externes, la possibilité d'accords-cadres, ainsi que d'un régime d'utilisation des sillons, de responsabilité et de coordination en cas de travaux ou de saturation ;
- ⑨ - nature, missions et coordination des organismes de contrôle ;
- ⑩ - instauration facultative d'une redevance sur les transports commerciaux de voyageurs affectée au financement des contrats de service public.

- ⑪ 2. Relève que le nouveau projet de directive vise à préciser ces dispositions et à les renforcer, le cas échéant, dans une approche plus globale de la gouvernance ferroviaire, distinguant :
- ⑫ - un modèle d'organisation juridiquement, organiquement et fonctionnellement séparé.
- ⑬ - un modèle intégré verticalement de type holding.
- ⑭ 3. Souligne que dans les deux cas, le projet de directive énonce les règles d'indépendance et de cloisonnement organique, juridique et financier permettant, dans ces deux modèles d'assurer un accès libre, transparent et non discriminatoire aux fonctions essentielles et aux services ferroviaires des compagnies ferroviaire, en évitant tout conflit d'intérêt.
- ⑮ 4. Considère que la nouvelle rédaction du paragraphe 5 de l'article 7 de la directive 2012/34/UE revenant à interdire implicitement de créer de nouvelles sociétés verticalement intégrées, à compter de la date d'entrée en vigueur de la directive modifiant la directive 2012/34/UE, n'est pas acceptable en cela qu'elle ne respecte pas le principe de subsidiarité, et entre en contradiction avec les articles 7 *bis* à 7 *sexies* ajoutés par le texte, qui énoncent des dispositions spécifiques d'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure, au sein d'entreprises verticalement intégrées considérées comme parfaitement licites.
- ⑯ 5. Récuse le traitement discriminant fait par le texte en son article 7 *quater* au titre duquel, à la demande d'un État membre, la Commission européenne disposerait d'un contrôle de conformité des seules entreprises ferroviaires verticalement intégrées à l'exception des autres types d'entreprises ferroviaires, pouvant motiver une restriction de ses droits d'accès sur un autre réseau, et considère que les procédures de contrôle, de traitement des litiges ou des réclamations doivent porter sur la conformité aux principes de transparence, d'impartialité, de libre accès et de non-discrimination, indépendamment du statut et de l'organisation de l'entreprise ferroviaire concernée.

- ⑰ 6. Propose que les règles, introduites par le nouvel article 7 bis alinéa 3, de stricte indépendance financière et comptable des gestionnaires de l'infrastructure par rapport aux entreprises ferroviaires, soient aménagées de façon à ce que d'éventuels bénéfices d'autres entités, en particulier d'une compagnie ferroviaire d'une entreprise verticalement intégrée, puissent demeurer dans le système ferroviaire et être affectés au financement de l'infrastructure, à l'exclusion de l'inverse.
- ⑱ 7. Souligne que des dérogations au principe de séparation entre gestionnaires d'infrastructure et compagnies ferroviaires, soient explicitement aménagées pour ce qui concerne des réseaux et des services spécifiques, de portée géographique limitée, en regard d'exigences particulières de service, de sécurité, ou de singularités géographiques, patrimoniales et touristiques.
- ⑲ 8. Regrette que les incompatibilités de mobilité professionnelle de l'article 7 ter alinéa 4 ne concernent que les seuls dirigeants d'entités appartenant à une entreprise verticalement intégrée, et estime essentiel pour la « compétitivité réseau » et la « culture de sécurité » nécessaires aux chemins de fer, que des passerelles professionnelles soient préservées entre les différents métiers et les différentes entités des systèmes ferroviaires.
- ⑳ 9. Attire l'attention sur le fait que l'alinéa 5 de l'article 7 ter, qui oblige à un strict cloisonnement physique des locaux et des personnels du gestionnaire de l'infrastructure d'une part, et de ceux de toute autre entité juridique d'une entreprise verticalement intégrée d'autre part, constitue une contradiction manifeste à l'égard de la possibilité ouverte par l'alinéa 4 de l'article 7 aux entreprises séparées, de sous-traiter entre-elles des tâches d'infrastructure, et par conséquent une discrimination spécifique à l'encontre des entreprises verticalement intégrées.
- ㉑ 10. Se félicite de la mise en place de comités de coordination pour chaque réseau afin d'associer à sa gouvernance les nouveaux entrants, les usagers des transports de voyageurs, et les utilisateurs de services de fret ferroviaire, afin de veiller à l'impartialité de l'accès aux capacités, aux fonctions essentielles,

aux services ferroviaires, et plus généralement à la qualité et aux performances du réseau.

- ② 11. Se félicite de la mise en place à l'article 11 d'une procédure permettant à un État de limiter le droit d'accès à l'infrastructure dès lors qu'il mettrait en danger l'équilibre économique d'un service ferroviaire de service public.
- ③ 12. Agrée l'opportunité de renforcer la coopération des gestionnaires de l'infrastructure au sein de l'Union, par la mise en place d'un réseau permettant d'en coordonner les investissements, d'en améliorer les normes techniques, et d'en comparer les performances, afin d'accélérer la construction de l'Europe du rail.
- ④ 13. Appelle de ses vœux des dispositions plus précises permettant d'assurer que l'attribution des sillons est strictement coordonnée à l'accès aux services, notamment aux gares et aux installations de services de fret.
- ⑤ 14. Estime absolument indispensable que la Commission européenne mette en place, en tout état de cause avant la date d'ouverture finale des réseaux proposée pour le 1^{er} janvier 2019, des dispositions précises relatives aux travailleurs mobiles, permettant de prévenir et d'éviter dans le chemin de fer, les pratiques de dumping et de concurrence salariale, observées dans les secteurs routiers et maritimes, notamment en envisageant une procédure de certification spécifique aux personnels de bord.

Article 3

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement 1370/2007/CE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (dit « Règlement OSP ») (COM [2013] 28 final)

- ① 1. Prend acte que l'ouverture généralisée du trafic ferroviaire national de passagers, nécessite une adaptation du « règlement OSP », mettant un terme à l'exception de l'article 5 paragraphe 6, concernant les chemins de fer lourds.

- ② 2. Se félicite cependant que la révision du « règlement OSP » n'affecte pas le libre choix des autorités organisatrices de transport entre ouvrir leurs réseaux de chemins de fer à la concurrence à travers des délégations de service public, ou les opérer elles-mêmes en régie directe, alignant ainsi le régime des trains de service public régionaux ou inter-régionaux sur le régime des transports collectifs urbains, et plus généralement des services publics locaux.
- ③ 3. Se félicite que la proposition de règlement modifiant le « règlement OSP » oblige les États membres qui n'ont pas encore ouvert leurs transports collectifs urbains à la concurrence (au titre de l'article 5 paragraphe 3), à l'instar de la France, à le faire à compter de 2019, et exprime le souhait que les tramways n'en soient pas exemptés.
- ④ 4. Se félicite que l'exploitation des métros puisse continuer à bénéficier d'attributions directes, eu égard aux suggestions particulières et aux exigences de sécurité et de sûreté nécessitées par ces modes de transports de masse à haut cadencement.
- ⑤ 5. Agrée l'obligation faite par l'article 1 alinéa 2, aux autorités organisatrices de transport de service public, d'établir des plans de transports publics de voyageurs, ainsi qu'il en est fait l'obligation en France aux agglomérations de plus de 100 000 habitants pour les plans de déplacements urbains, mais considère qu'il peuvent constituer des obligations bureaucratiques superflues et sans effet pour les trains grandes lignes conventionnés d'aménagement du territoire, et suggère d'en cantonner l'obligation aux seules agglomérations d'une certaine taille.
- ⑥ 6. Se félicite qu'il soit possible de procéder par attribution directe, hors régies et hors procédures d'appels d'offres, pour des marchés de transports conventionnés inférieurs aux seuils prévus par le projet de directive.
- ⑦ 7. Considère comme particulièrement bienvenues les dispositions de l'article 1 alinéa 5 modifiant l'article 5 bis, proposant différents régimes de propriété du matériel roulant, et de prise en charge de la valeur résiduelle en cas de transfert, dans

un contexte de mise en concurrence de contrats de service public de transport.

- ⑧ 8. Se félicite que le projet de texte confirme la conformité à la législation européenne de diverses modalités de transfert des personnels, avec les mêmes obligations sociales, en cas de changement d'opérateur, sans préjudice d'autres dispositions nationales.
- ⑨ 9. Insiste absolument pour le maintien en l'état de l'article 9 actuel, d'exemption des compensations de service public sans notification préalable à la Commission, tant dans la législation sectorielle (Règlement 1370/2007 dit « OSP ») que dans la législation transversale de l'Union en cours de révision (Règlement 994/98 dit « d'habilitation »).

Article 4

Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 (COM [2013] 27 final)

- ① 1. Se félicite de la clarification et du renforcement des missions de l'agence ferroviaire européenne en rapport avec la nécessité d'exiger un haut niveau de sécurité des matériels et des process, parallèlement à la dernière étape d'ouverture du marché, et avec la modification de la directive 2008/57/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union.
- ② 2. Agrée la fonction d'appui de l'Agence ferroviaire européenne aux organismes de contrôle nationaux en matière de sécurité et d'interopérabilité, instaurée par l'article 9.
- ③ 3. Se félicite de l'association des syndicats de personnels dans les groupes de travail de l'Agence ferroviaire européenne ayant un rapport avec les conditions de sécurité et de santé des travailleurs, ainsi que de leur consultation formelle dans le cadre du dialogue social sectoriel sur les sujets ayant une incidence sur l'environnement social.
- ④ 4. Considère que les nouvelles prérogatives de l'Agence ferroviaire européenne en matière de délivrance des certificats de

sécurité, des autorisations de mise sur le marché des véhicules et de mise en service des sous-systèmes contrôle-commande, vont dans le sens de la construction d'un espace ferroviaire unique européen, de la levée des barrières techniques nationales à son accomplissement et de la constitution d'un marché intérieur des matériels susceptibles d'améliorer la compétitivité de l'Europe face aux concurrences émergentes.

- ⑤ 5. Considérant que la grande majorité des décisions touchant à la sécurité resteront à prédominance nationale avant un stade d'accomplissement significatif de l'espace ferroviaire unique européen, estime que le transfert complet de la délivrance des certificats de sécurité à l'Agence ferroviaire européenne est excessif et prématuré, et qu'elle doit être conjointement assurée jusqu'à nouvel ordre, par les autorités de sécurité nationales en première instance, l'Agence ferroviaire européenne ayant pour mission d'en définir les procédures, d'en contrôler les décisions, et de s'y substituer en appel de plein exercice en cas de contestation ou de carence manifeste de l'autorité nationale, l'agence ferroviaire européenne disposant le cas échéant, d'une capacité d'auto-saisine dans des cas précisément prévus par le règlement.
- ⑥ 6. Agrée un contrôle a priori des règles nationales d'interopérabilité et de sécurité instaurées par les articles 21 et 22 de la proposition de règlement, mais estime que les pouvoirs qu'il confère à la Commission européenne, manquent de transparence démocratique, à l'égard notamment des parlements nationaux du fait de l'extension des procédures de comitologie, et suggère qu'un rapport régulier leur soit adressé à cette fin.
- ⑦ 7. Se félicite de la mise en place sous l'égide de l'Agence ferroviaire européenne d'un réseau des autorités nationales de sécurité, des organismes d'enquête et des organes représentatifs, afin de renforcer la collaboration entre les États-membres en matière de sécurité.
- ⑧ 8. Approuve les dispositions de gouvernance de l'Agence ferroviaire européenne en considération des nouvelles missions qui lui sont conférées, sous réserve d'une moindre nécessité de renforcement de ses moyens, dès lors qu'elle ne bénéficierait pas

d'un transfert complet pour l'ensemble du système ferroviaire européen de la compétence de délivrance des certificats de sécurité.

- ⑨ 9. Attire l'attention sur le déficit de transparence des travaux de l'Agence ferroviaire européenne à l'égard des parlements nationaux, en regard de leur impact sur la sécurité des systèmes ferroviaires nationaux, et suggère que des rapports d'information réguliers y pallient.

Article 5

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité ferroviaire (Refonte) (COM [2013] 31 final)

- ① 1. Se félicite des renforcements et de la simplification des règles de sécurité mise en place par la directive européenne, tout en conservant l'architecture initiale, et exprime le souhait que ces règles de sécurité s'appliquent sans préjudice des règles nationales plus strictes.
- ② 2. Agrée la mise en place d'une certification de sécurité simplifiée, à un seul volet, sans préjudice des exigences de haut niveau qui conditionnent sa délivrance.
- ③ 3. Considère que la nouvelle compétence de délivrance de certificats de sécurité confiée à l'agence ferroviaire européenne, participe de la nécessité de lever le principal obstacle à l'homologation des matériels entre États membres mais juge prématuré que l'Agence ferroviaire européenne se substitue totalement aux autorités nationales de sécurité et suggère la mise en place d'un dispositif où elle interviendrait en appel de décisions contestées ou de carence manifeste, dans les délais prévus, des autorités nationales de sécurité, l'agence pouvant s'autosaisir dans des cas spécifiés.
- ④ 4. Considère par conséquent, y compris pour des problèmes de responsabilité et de clarté entre États membres, que le rôle des autorités nationales ne peut se limiter à une mission de contrôle optionnel et ex-post des certifications de sécurité

délivrées par l'Agence ferroviaire européenne, et demande une modification de la proposition de directive en ce sens.

- ⑤ 5. Estime nécessaire d'envisager une compensation partielle des coûts de formation en cas de transfert d'un conducteur de train, de l'entreprise ferroviaire qui les a pris en charge à une autre.

Article 6

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 1192/69 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer (COM [2013] 26 final),

- ① 1. Prend acte que des dispositions législatives européennes nouvelles – notamment la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen – rendent caduques le règlement n° 1192/69 et justifient son abrogation.
- ② 2. Souligne cependant que ce dernier n'a pas été accompagné d'un contrôle d'application suffisant de la Commission européenne de telle sorte que des distorsions importantes subsistent entre entreprises ferroviaires « historiques » et nouveaux entrants, notamment pour ce qui est du régime de la dette historique et de la prise en charge de régimes de pension spécifiques, et formule le souhait que la Commission européenne veille à ce que la dernière étape d'ouverture s'effectue dans un environnement de concurrence équitable.

Article 7

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Refonte) (COM [2013] 30 final)

- ① 1. Partage les objectifs attachés à l'interopérabilité des systèmes ferroviaires au sein de l'Union européenne et à la stratégie, à la fois coopérative, consensuelle, graduelle et adaptative retenue pour assurer la convergence technique

progressive des systèmes, des sous-systèmes ferroviaires et de leurs composants, afin de garantir des exigences élevées de sécurité et d'harmonisation technique des systèmes ferroviaires européens, et de lever progressivement les obstacles à leur unification.

- ② 2. Approuve l'extension du champ de l'interopérabilité à la totalité des systèmes ferroviaires européens dans la perspective de l'ouverture généralisée des trafics ferroviaires, mais recommande une application souple et pragmatique de sa mise en œuvre en fonction de son coût pour le système ferroviaire afin de ne pas dégrader sa compétitivité intermodale.
- ③ 3. Agrée les régimes d'exception et de dérogation permanents ou temporaires envisagés par la directive pour des raisons géographiques, transfrontalières, ou de compatibilité avec les systèmes techniques existants.
- ④ 4. Se félicite de la mise en place d'une procédure de double autorisation, de mise en marché des véhicules d'une part, et de mise en service d'autre part, ainsi que de la systématisation des registres du matériel roulant tenus par l'Agence ferroviaire européenne permettant d'améliorer la connaissance, l'identification et la traçabilité des matériels en circulation au sein de l'Union européenne.
- ⑤ 5. Suggère de ne pas multiplier et alourdir inconsidérément les structures et les procédures de notification et d'évaluation de la conformité par rapport à l'existant, afin d'en limiter les coûts au strict nécessaire pour les systèmes ferroviaires.