

CONSEIL D'ETAT
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Section des travaux publics

N° 394425

Séance du 8 mars 2018

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

pour un nouveau pacte ferroviaire

NOR : TRAT1805471L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 26 février 2018 d'un projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, relatif à la transformation du système de transport ferroviaire et à l'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de transport ferroviaire. Une saisine rectificative est intervenue le 5 mars 2018.

2. Ce projet de loi comporte 8 articles, dont l'objet principal est d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Il comporte quatre volets, dans le contexte du quatrième paquet ferroviaire européen visant à assurer l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires intérieurs de transport de voyageurs dès la fin de l'année 2020.

Il a pour objet, en premier lieu, de faire évoluer le groupe public ferroviaire, pour l'adapter au nouveau contexte dans lequel doit s'inscrire son intervention et pour renforcer sa performance.

Il s'agit, en deuxième lieu, de transposer la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE 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, de mettre en conformité notre législation avec le règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et d'adapter le système ferroviaire national à ce nouveau contexte.

Il s'agit, en troisième lieu, de transposer les dispositions du pilier dit « technique » du quatrième paquet ferroviaire, à savoir la directive (UE) 2016/797 du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire et la directive (UE) 2016/798 du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire. Cette transposition s'accompagne de mesures d'adaptation de la législation pour mettre en conformité notre législation avec le règlement (UE) 2016/796 du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

Le projet de loi comporte, en quatrième lieu, un article qui fixe un délai à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) pour rendre son avis, sur les textes réglementaires, prévu par l'article L. 2133-8 du code des transports. Ce projet d'article a été complété par la saisine rectificative relative aux avis rendus par l'ARAFER sur les tarifs des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national.

3. L'étude d'impact du projet de loi, transmise au Conseil d'Etat le 28 février 2018, répond aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, exigences qui sont, en vertu de la loi organique, adaptées pour les projets de loi d'habilitation.

4. Le projet de loi a fait l'objet d'un certain nombre d'améliorations rédactionnelles. Il appelle, par ailleurs, de la part du Conseil d'Etat, les observations suivantes.

Sur les dispositions du projet de loi autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance certaines mesures permettant de transformer le système de transport ferroviaire français

5. Le projet de loi habilite le Gouvernement à transformer par ordonnance le système de transport ferroviaire français. Au vu des options de réformes envisagées, le Conseil d'Etat est d'avis de définir l'habilitation avec une précision suffisante, mais d'une manière assez ouverte pour ne pas être excessivement contraignante au stade de la rédaction de l'ordonnance, et permettre ainsi au Gouvernement, comme l'indique l'exposé des motifs, de « *poursuivre la concertation avec les principales parties prenantes, en particulier les représentants des usagers et clients, voyageurs et chargeurs, les autorités organisatrices de transport et les organisations syndicales et patronales du secteur* ».

Sur le délai dans lequel doivent être prises des ordonnances sur le fondement de cinq habilitations

6. Le projet de loi comporte notamment cinq habilitations permettant au Gouvernement de prendre des ordonnances dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.

Le Conseil d'Etat constate que ce délai de six mois est relativement court pour préparer et adopter cinq ordonnances, mais qu'il s'impose compte tenu de la nécessité de transposer avant la fin de l'année la directive 2012/34/UE telle qu'elle a été modifiée par la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016, et de prendre dans le même temps les mesures liées à cette transposition, qui sont nécessaires pour s'adapter à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.

Sur le projet du Gouvernement de modifier par ordonnance des dispositions constituant déjà une mesure de transposition de la directive 2012/34/UE

7. L'habilitation prévue par le projet de loi, consistant à prendre par ordonnance les mesures assurant la transposition de la directive 2012/34/UE dans sa rédaction résultant de la directive (UE) 2016/2370, permet de transposer les dispositions nouvelles introduites par la directive (UE) 2016/2370, ainsi que de prendre des mesures relevant de la transposition de dispositions de la directive du 21 novembre 2012 qui n'auraient pas été modifiées par celle du 14 décembre 2016 et n'auraient pas encore fait l'objet d'une correcte transposition.

Les mesures modifiant des dispositions, qui ont été prises pour la transposition de la directive dans sa version du 21 novembre 2012 et qui en constituent une transposition suffisante, n'entrent pas dans le cadre de cette habilitation générale et doivent être prévues par une habilitation distincte, qui a fait l'objet de la saisine rectificative et qui est mentionnée au point 9.

Sur le projet du Gouvernement de fixer un délai à l'ARAFER pour donner son avis sur certains textes réglementaires

8. Le projet du Gouvernement fixe un délai de deux mois à l'ARAFER pour rendre ses avis sur les projets de textes réglementaires, et prévoit que ce délai peut être réduit à deux semaines, sur demande du Premier ministre.

Le Conseil d'Etat estime que, si le principe d'un délai imposé à l'ARAFER pour rendre ses avis relève du domaine de la loi, en revanche la fixation de la durée de ce délai revient au pouvoir réglementaire, y compris pour la réduction de ce délai en cas de nécessité.

Sur l'intention du Gouvernement de modifier les conditions dans lesquelles l'ARAFER rend un avis sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national

9. Le Gouvernement souhaitant sécuriser l'établissement des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, le Conseil d'Etat estime utile de rédiger une habilitation permettant d'envisager plusieurs solutions tenant notamment aux modalités de fixation de ces redevances, aux modalités de consultation de l'ARAFER sur ces redevances et aux modalités de détermination des redevances applicables en cas d'absence d'avis conforme de l'ARAFER (si cette procédure est maintenue) ou d'annulation du tarif en vigueur.

En revanche, il ne serait pas conforme à la directive (UE) 2012/34, modifiée par la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016, de limiter le rôle de l'ARAFER à la seule vérification de la prise en compte, par le tarif de redevances d'utilisation d'infrastructures liées à l'utilisation du réseau ferré national, du contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau en application de l'article L. 2111-10 du code des transports,

Le régulateur sectoriel prévu par la directive doit, en effet, pouvoir se prononcer, en vertu du paragraphe 6 de son article 56, sur l'application de tous les principes de tarification de l'infrastructure posés par cette directive.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 8 mars 2018.