

Avis n° 2023-011 du 9 février 2023

portant sur le projet d'arrêté fixant le contenu et les modalités de dépôt et d'instruction d'une demande de désignation des infrastructures destinées à un usage local de transport de voyageurs ou de transport de voyageurs et de marchandises et portant désignation de ces infrastructures

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

Saisie par le ministère chargé des transports, par courrier enregistré le 22 décembre 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 code des transports, notamment son article L. 2133-8 ;

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° 2022-664 du 25 avril 2022 relatif à la sécurité de l'exploitation de services locaux de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu l'avis n° 2022-022 du 17 mars 2022 portant sur le projet de décret relatif à la sécurité de l'exploitation de services locaux de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 9 février 2023 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CADRE JURIDIQUE ET CONTEXTE DE LA SAISINE

1. Le cadre juridique général applicable à la sécurité ferroviaire et à l'interopérabilité du système ferroviaire, défini notamment aux articles L. 2201-1, L. 2201-2, L. 2211-1 à L. 2211-6, L. 2221-1, L. 2221-7-1 et L. 2221-8 du code des transports, est fixé par le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 susvisé¹. Peuvent notamment y déroger « *les infrastructures destinées à un usage local de transport de voyageurs ou de transport de voyageurs et de marchandises (...) et qui ont été désignées par le ministre chargé des transports (...), ainsi que les véhicules utilisés sur ces infrastructures* »², pour lesquels le régime de sécurité dérogatoire est défini par le décret n° 2022-664 du 25 avril 2022. Ce régime dérogatoire de sécurité, adapté et proportionné aux caractéristiques de ces infrastructures spécifiques, exonère les opérateurs de transport de certaines obligations.
2. Le cadre dérogatoire de sécurité susvisé ne s'appliquant qu'aux infrastructures désignées par un arrêté du ministre chargé des transports, l'article 3 du décret n° 2022-664 du 25 avril 2022 susvisé prévoit que le détenteur d'une infrastructure – c'est-à-dire « *l'entité propriétaire de l'infrastructure ou disposant d'un droit de disposition sur celle-ci, qui exploite ou fait exploiter cette infrastructure* » – puisse demander que celle-ci relève de son champ d'application. Le détenteur adresse cette demande au ministre chargé des transports et à l'Établissement public de sécurité ferroviaire (ci-après, l'« *EPSF* »), qui fait connaître son avis au ministre. Le même article renvoie à un arrêté ministériel le soin de définir (i) les informations à fournir, (ii) les modalités de dépôt de la demande ainsi que (iii) ses modalités d'instruction. Tel est l'objet du projet d'arrêté soumis au présent avis de l'Autorité.
3. Par courrier, enregistré le 22 décembre 2022 au service de la procédure, le ministre chargé des transports a saisi l'Autorité, en application de l'article L. 2133-8 du code des transports, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté *fixant le contenu et les modalités de dépôt et d'instruction d'une demande de désignation des infrastructures destinées à un usage local de transport de voyageurs ou de transport de voyageurs et de marchandises et portant désignation de ces infrastructures* (ci-après, le « *projet d'arrêté* »).
4. Le projet d'arrêté prévoit notamment que :
 - la demande du détenteur est appuyée d'un dossier permettant de déterminer l'usage local de l'infrastructure, dont le contenu est défini en annexe 1 – *à savoir les éléments permettant l'identification du demandeur et du gestionnaire d'infrastructure ; les motifs de la demande ; le périmètre de l'infrastructure concernée ; les autres infrastructures raccordées ; le régime d'exploitation au jour de la demande et d'autres considérations comme le type de services de transport mis en œuvre sous le régime objet de la demande ou tout élément complémentaire utile à la justification de l'usage local de l'infrastructure ;*
 - le dépôt de la demande au ministre chargé des transports et à l'EPSF s'effectue par voie électronique ou par courrier ;
 - dans le délai d'un mois à compter de la réception du dossier, le ministre chargé des transports informe le demandeur que son dossier est complet ou lui demande les pièces manquantes. Si le ministre ne s'est pas prononcé à l'expiration de ce délai, le dossier est réputé complet ;

¹ Transposant la directive (UE) 2016/797 du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et la directive (UE) 2016/798 du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire.

² Article 1^{er} 6° du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019.

- à compter de la date à laquelle le dossier est réputé complet, le ministre dispose d'un délai de quatre mois pour informer le demandeur de sa décision. Le silence gardé par le ministre vaut décision de rejet ;

- les infrastructures admises à intégrer le dispositif défini par le décret n° 2022-664 du 25 avril 2022 seront listées en annexe 2.

5. 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.
6. C'est au regard des missions ainsi définies que l'Autorité a analysé les dispositions du projet d'arrêté.

2. ANALYSE

7. L'Autorité constate que la portée du projet d'arrêté est très limitée et concerne uniquement les modalités pratiques de dépôt et d'instruction de la demande d'un détenteur d'une infrastructure qui souhaite qu'elle relève du régime dérogatoire institué par le décret n° 2022-664 du 25 avril 2022 susvisé, sans emporter de conséquence directe sur les conditions d'accès au réseau ferroviaire et sur le développement de la concurrence. Dès lors, l'Autorité considère que le projet d'arrêté ne présente pas d'enjeu particulier au regard de ses missions de régulation.
8. Par ailleurs, dans la mesure où l'Autorité ne saurait se substituer à l'EPSF dans l'appréciation de la pertinence des informations à transmettre à l'appui du dossier de demande, l'analyse des dispositions du projet d'arrêté s'est effectuée au regard des enjeux de prévisibilité et de sécurité juridique, notamment pour les détenteurs d'une infrastructure.
9. Dans ce cadre, l'Autorité constate que la notion d'usage local, qui n'est pas définie par le décret n° 2022-664 du 25 avril 2022, ne l'est pas davantage par le projet d'arrêté, ce qui exclut toute définition *a priori* de la catégorie des « *infrastructures destinées à un usage local* », laquelle constitue pourtant le champ matériel d'application du décret. Elle avait relevé ce point dans son avis n° 2022-022 du 17 mars 2022 susvisé portant sur le projet de décret n° 2022-664 du 25 avril 2022, en soulignant notamment que les critères permettant de caractériser les infrastructures destinées à un usage local « *pourraient être recherchés et rendus explicites pour améliorer la compréhension de la cartographie du réseau français sur le plan de la sécurité* »³.
10. Il ressort de l'instruction, en particulier du courrier de saisine, que « *les éléments exigés dans le cadre de ce dossier permettront de s'assurer de l'usage local de l'infrastructure, cette notion n'ayant pas été définie par les textes européens* ». L'Autorité constate ainsi que l'annexe 1 du projet d'arrêté se borne à lister les rubriques d'informations générales à fournir et ne comporte aucun élément technique objectif permettant de caractériser l'usage local d'une infrastructure, même si l'article 6 du projet d'arrêté prévoit que « *[d]es pièces complémentaires peuvent être*

³ Point 19 de l'avis n° 2022-022 susvisé.

remises pendant l'instruction à la demande du ministre chargé des transports ou à l'initiative du demandeur », ce qui implique que la liste fixée à l'annexe 1 du projet d'arrêté n'est pas exhaustive.

11. Aussi, nonobstant la mise en place d'une annexe à l'arrêté listant les infrastructures admises à intégrer le dispositif défini par le décret n° 2022-664 du 25 avril 2022, l'Autorité recommande qu'à des fins de prévisibilité et de sécurité juridique pour les détenteurs d'une infrastructure, des éléments techniques objectifs participant à la définition de la notion d'usage local soient précisés dans le projet d'arrêté.

*

Le présent avis sera notifié au ministre chargé des transports et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 9 février 2023.

**Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.**

Le Vice-Président,

Président par intérim de l'Autorité

Philippe Richert