COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.12.2006
COM(2006) 782 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

« Faciliter la circulation des locomotives dans la Communauté »

{SEC(2006) 1640}
{SEC(2006) 1641}
{SEC(2006) 1642}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

« Faciliter la circulation des locomotives dans la Communauté »

1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la révision du Livre blanc de septembre 2001 sur la politique européenne des transports[1], la Commission a réaffirmé les avantages du rail sur le plan environnemental et sociétal, ainsi que la place centrale qu'il peut jouer pour assurer une mobilité durable. A cette occasion, la Commission a annoncé des initiatives *visant à supprimer les entraves techniques et opérationnelles aux activités ferroviaires internationales avec l'aide du secteur ferroviaire et de l'Agence ferroviaire européenne*.

En effet, le transport ferroviaire a connu une vogue sans précédent au 19e siècle et dans la première moitié du 20e avant d'enregistrer un déclin continu face à la montée et au succès de l'automobile et de l'aviation commerciale. Afin d'enrayer cette régression, la Communauté européenne s'est dotée d'un ensemble législatif dont l'objectif principal est la revitalisation du transport par rail par la constitution progressive d'un espace ferroviaire intégré à l'échelle européenne.

Les premiers jalons ont été posés par l'adoption des directives 91/440, 95/18 et 95/19 relatives à la séparation comptable, à la tarification des infrastructures et à l'allocation des capacités. En parallèle, les premières mesures étaient adoptées afin de lever les barrières « techniques » faisant obstacle au développement du trafic ferroviaire. Les **directives sur l'interopérabilité ferroviaire**[2] ont permis de lancer les travaux techniques nécessaires à la définition de spécifications techniques d'interopérabilité (STI), indispensables pour assurer une circulation sûre et sans rupture des trains sur tout le réseau de transport ferroviaire transeuropéen

Adopté à la fin de l'an 2000, le **premier paquet ferroviaire** prévoit la possibilité, pour toute entreprise ferroviaire ayant obtenu une licence selon des critères communautaires, d'accéder à l'infrastructure ferroviaire dans des conditions équitables et non discriminatoires pour offrir des services paneuropéens, à commencer par les services internationaux de fret sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire. Le livre blanc de septembre 2001 sur la politique européenne des transports, s'appuyant sur les décisions du premier paquet ferroviaire, préconisait clairement la poursuite de la création d'un espace ferroviaire européen.

C'est sur cette base que le **second paquet ferroviaire** a été adopté, le 30 avril 2004, avec un calendrier précis en vue d'une ouverture plus complète du marché du fret au 1er janvier 2007, une directive sur la sécurité ferroviaire, un règlement établissant une Agence ferroviaire européenne et une mise à jour des directives sur l'interopérabilité ferroviaire.

---

1 Voir COM(2006) 314: Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne.

2 Directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, JOCE n° L 235 du 17 septembre 1996, et directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel, JO L 110 du 20 avril 2001.

La Commission a déposé dès mars 2004 un **troisième paquet ferroviaire**, avec de nouvelles propositions visant cette fois l'ouverture, à l'horizon 2010, du marché du transport international de passagers, la certification des personnels de bord et les droits des passagers. La Conseil a adopté, le 24 juillet 2006, sa position commune sur le troisième paquet, qui se trouve actuellement en deuxième lecture. Une fois le troisième paquet adopté, il sera permis de dire que le cadre réglementaire européen pour le secteur ferroviaire est complet, ce qui n'exclut pas que des améliorations puissent être apportées.

La présente initiative vise précisément à introduire de telles améliorations dans la partie technique de ce cadre réglementaire, à savoir les directives sur l'interopérabilité ferroviaire, la directive sur la sécurité ferroviaire et le règlement instituant une Agence ferroviaire européenne (ci-après « l'Agence »).

Premièrement, comme indiqué dans le rapport sur la mise en œuvre du premier paquet, annexe XIII, **un des aspects cruciaux qui restent à améliorer afin de faciliter la libre circulation des trains concerne la procédure d'homologation des locomotives**. D'après les fabricants et les entreprises ferroviaires, cette procédure reste souvent très longue et fort coûteuse; selon eux, certaines demandes de la part des autorités compétentes seraient même peu justifiées sur le plan purement technique. C'est ce problème que la Commission se propose de résoudre au moyen de cette initiative; d'une part, en prévoyant une modification du cadre législatif et, d'autre part, en demandant aux autorités compétentes des États membres de modifier dès à présent leur comportement.

Deuxièmement, dans le cadre du **programme de simplification de la législation**[3] la Commission se propose de consolider et de fusionner les directives sur l'interopérabilité ferroviaire (96/48, 2001/16, 2004/50).

Troisièmement, forte d'une **expérience de dix ans** dans la mise en œuvre des directives« interopérabilité »[4], nourrie par l'apport des États membres aux travaux du comité qui assiste la Commission ainsi que par la contribution de tous les acteurs aux travaux de développement des STI, la Commission se doit de proposer plusieurs améliorations à la partie technique du cadre réglementaire.

2. SIMPLIFIER LES PROCEDURES NATIONALES D'HOMOLOGATION DES LOCOMOTIVES

2.1. Difficultés constatées

Le matériel roulant dont la mise en service a été autorisée dans un État membre n'est pas automatiquement accepté dans un autre État membre. L'acceptation croisée du matériel roulant est subordonnée à plusieurs spécifications nationales divergentes en matière d'autorisation de mise en service du matériel roulant. Les transporteurs internationaux doivent se soumettre à des procédures d'homologation répétées dans les États membres où ils prévoient d'exercer leurs activités, souvent sur la base d'éléments qui ne font pas l'objet d'une reconnaissance mutuelle entre les États membres. L'expérience démontre que cette

---

3 Voir COM(2005) 535 et COM(2006) 690: Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire.

4 Voir aussi le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des directives interopérabilité adopté le 6 novembre 2006.

situation engendre des retards et des coûts pour les entreprises ferroviaires comme pour les fabricants.

La situation est différente selon le type de matériel roulant.

Dans le cas des locomotives et des unités multiples, l'autorisation de mise en service dans un autre État membre ne peut être délivrée que s'il est prouvé que les locomotives utilisées sont conformes aux règles nationales de cet État membre. Ces règles comprendront des spécifications et des normes relatives à la compatibilité des infrastructures ainsi que des exigences de sécurité nationales spécifiques. Les infrastructures ferroviaires présentent des caractéristiques différentes d'un État membre à l'autre, notamment en ce qui concerne le gabarit, les perturbations électromagnétiques, les tensions d'alimentation électrique et les systèmes de contrôle-commande. les exigences de sécurité nationales spécifiques sont déterminées par les conditions techniques nationales et tiennent également compte des enseignements tirés des accidents et incidents survenus dans chaque État membre.

Des études récentes[5] ont montré qu'il existait des règles de sécurité similaires dans tous les États membres, par exemple pour la signalisation à l'arrière des véhicules, la sécurité incendie du matériel roulant, le fonctionnement des portes passager, l'éclairage de sécurité, etc. En revanche, les critères nationaux précis à appliquer pour démontrer le respect de ces règles varient considérablement, bien que le niveau de sécurité des chemins de fer ne varie pas beaucoup entre les États membres, ce qui indique que l'approche en matière de sécurité est comparable entre les chemins de fer nationaux.

Dans certains États membres, les règles de sécurité et les règles techniques sont encore en préparation, et leur définition, documentation et publication sont en cours, conformément aux directives relatives à l'interopérabilité et à la sécurité des chemins de fer. Toutefois, selon une première évaluation de ces règles, il existe des divergences significatives en ce qui concerne la définition d'une règle de sécurité nationale, et l'obligation de notifier les règles n'est pas toujours respectée pour un certain nombre de raisons, par exemple, quand les règles sont réputées couvertes par des DPI. En conséquence, les règles nationales en place pour l'homologation du matériel roulant manquent encore de visibilité à travers les chemins de fer de l'Union européenne. Cette situation pose des problèmes supplémentaires aux fabricants et aux entreprises ferroviaires pour obtenir l'autorisation d'exploiter du matériel roulant neuf ou déjà en service, dans la mesure où ils risquent de prendre en compte tardivement les exigences spécifiques nationales dans la conception du véhicule, retardant ainsi la mise en service du matériel roulant ou augmentant son coût.

En ce qui concerne les wagons et les voitures de voyageurs, des accords existants tels que RIC et RIV garantissent leur acceptation croisée moyennant le respect d'un certain nombre de conditions, notamment leur immatriculation auprès des membres de l'UIC, qui prennent en charge, quant à eux, l'entretien de ce matériel roulant. Dès que les directives européennes sur l'interopérabilité et la sécurité seront mises en œuvre, les dispositions des accords RIV/RIC seront remplacées par des dispositions communautaires et par le nouveau contrat CUU. En attendant que toutes les STI soient adoptées, que les registres des infrastructures et du matériel roulant soient en place, que les autorités de sécurité nationales soient créées et en mesure de

---

[5] Étude NERA sur les règles et normes de sécurité applicables aux chemins de fer européens (février 2000) et étude IVE sur la certification des entreprises ferroviaires en matière de sécurité (juin 2005).

mettre en service le matériel roulant, y compris de les immatriculer, et que les États membres aient pleinement mis en œuvre les directives relatives à l'interopérabilité et à la sécurité, nous sommes dans une période de transition. Il est important que tous les acteurs soient informés de leurs responsabilités et des dispositions qu'ils doivent appliquer au cours de cette période de transition. C'est pourquoi la Commission a mis au point un « guide de transition » en consultation avec l'ensemble des parties concernées et les États membres. Le principe de l'acceptation mutuelle des wagons/voitures existants et marqués RIV/RIC est déjà accepté.

2.2. La situation de l'industrie

Historiquement, les fabricants nationaux de matériel roulant entretiennent des relations étroites avec l'industrie ferroviaire nationalisée pour la conception et la mise en service de matériel roulant. La connaissance des particularités nationales est devenue une compétence « interne » des fabricants, ce qui contribue à fermer le marché de la construction. L'impact du marché unique et de la législation communautaire sur les chemins de fer, ainsi qu'un marché du matériel roulant en perte de vitesse, poussent les fabricants de matériel roulant à être compétitifs et à se lancer sur d'autres marchés que celui de leur propre État membre. Malheureusement, les règles et processus divergents et non visibles les ont freinés, dans la mesure où ils impliquent le développement coûteux de solutions nationales spécifiques, des procédures d'homologation étendues et des modifications et changements tardifs à la conception des véhicules.

2.3. Solutions actuelles: accords bilatéraux / multilatéraux

Une étroite collaboration entre les fournisseurs, les entreprises ferroviaires et les administrations ferroviaires nationales a permis de mettre en service du matériel roulant bénéficiant d'une acceptation croisée à l'échelon international. Les travaux effectués dans le cadre de la coopération entre ces parties démontrent que, si la volonté existe, il est possible de forger un consensus et d'obtenir des résultats. Parmi les exemples de cette coopération bilatérale figurent l'accord signé en 2006 entre EBA et un département du ministère français des Transports et l'accord sur le couloir Rotterdam-Gênes.

Toutefois, ces projets, qui ne sont pas sans poser de problèmes, tendent à être des processus de grande envergure, à forte intensité de ressources et d'un coût élevé. Il s'avère que la proportion de règles d'acceptation croisée est en réalité minime par rapport aux règles nationales déjà en place. Par ailleurs, les avantages de ces relations de coopération se limitent aux État membres concernés et n'offrent pas la possibilité de partager les enseignements et les meilleures pratiques. De plus, il y a le risque que la multiplication de ces accords à « géométrie variable » n'ouvre pas le marché, mais contribue au contraire à sa fragmentation et à sa complexité.

2.4. Le Traité et la législation communautaire applicable

2.4.1. Directives relatives à l'interopérabilité

Les directives relatives à l'interopérabilité (2001/16/CE sur le système ferroviaire conventionnel et 96/48/CE sur le système ferroviaire à grande vitesse) imposent aux chemins de fer d'évoluer vers une harmonisation des systèmes et des modes opératoires par l'adoption progressive de spécifications techniques d'interopérabilité (STI).

L'annexe I décrit les principes inscrits dans les directives relatives à l'interopérabilité et l'état d'avancement du processus d'adoption des STI. Elle décrit également la procédure de mise en service du matériel roulant.

Comme il est indiqué dans l'annexe II, lorsqu'un sous-système est certifié conforme à une STI, tous les États membres doivent accepter son certificat de conformité et l'évaluation de la conformité ne doit pas être répétée. L'évaluation de la conformité par rapport aux STI est réalisée par les organismes notifiés.

Toutefois, l'article 14 des directives relatives à l'interopérabilité rend toujours obligatoire, dans chaque État membre, l'autorisation de mise en service pour les raisons énumérées dans l'annexe I.

2.4.2. Directive sur la sécurité ferroviaire

La directive sur les infrastructures (2001/14/CE)[6] a établi les principes de certification harmonisée en matière de sécurité et d'octroi harmonisé de licences aux entreprises ferroviaires en vue de l'exercice de leurs activités, qui sont acceptés par tous les États membres. La directive sur la sécurité ferroviaire (2004/49/CE)[7] développe plus avant les principes concernant la certification en matière de sécurité et crée un cadre commun pour la sécurité et la réglementation afférente. Comme il est dit à l'annexe III, les autorités nationales chargées de la sécurité sont responsables, en vertu de l'article 14, des autorisations concernant le matériel roulant utilisé non encore couvert par une STI.

2.4.3. Le principe de reconnaissance mutuelle

Au cours du processus de consultation, il est apparu que le principe de reconnaissance mutuelle était appliqué d'une manière insuffisante dans le secteur ferroviaire.

Il existe deux grands instruments pour éliminer les entraves réglementaires non fiscales à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'UE, à savoir le rapprochement ou l'harmonisation des législations nationales, et, en l'absence d'harmonisation, la reconnaissance mutuelle en vertu des articles 28 et 30 du Traité CE.

En vertu du principe de reconnaissance mutuelle, les États membres de destination n'ont pas le droit d'interdire la commercialisation ou la mise en service sur leur territoire de produits qui sont légalement commercialisés ou mis en service dans un autre État membre, et qui ne font pas l'objet d'une harmonisation communautaire, même si les produits en cause ont été fabriqués selon des règles techniques et de qualité différentes de celles applicables à leurs propres produits. La seule exception à ce principe sont les restrictions imposées par l'État membre de destination pour les motifs énoncés à l'article 30 du Traité CE, ou sur la base d'exigences impératives d'intérêt public dûment reconnues par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à condition qu'elles soient proportionnées.

---

6 Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité

7 Cette directive fait partie du deuxième paquet, qui a été adopté en 2004 et qui doit être mis en oeuvre dans les États membres avant avril 2006.

L'annexe IV décrit plus en détail le principe de reconnaissance mutuelle et son éventuelle application au secteur ferroviaire. La conclusion est que ce principe est partiellement applicable au matériel roulant existant. En réalité, c'est ce qui avait été proposé par la Task Force des représentants des États membres créée en 2005 par la Commission, ainsi que dans la proposition de la Commission en annexe en vue de modifier la directive sur la sécurité ferroviaire.

Le recours au principe de reconnaissance mutuelle se heurte cependant à des problèmes fondamentaux tels que la méconnaissance de ce principe par les entreprises et les autorités nationales, ainsi que l'incertitude juridique quant à sa portée et à la charge de la preuve. Ces problèmes sont traités plus en détail dans l'annexe IV. Il en a été tenu compte lors de l'examen de toutes les options en vue de faciliter l'acceptation croisée de matériel roulant.

2.5. Objectifs et options

Un premier document de consultation a été élaboré au printemps 2006 pour exposer les problèmes, les objectifs et les options. Il a été présenté lors d'un atelier organisé le 27 avril 2006 aux membres du comité « interopérabilité » (compétent en cette matière) et aux différentes organisations représentatives du secteur ferroviaire (UIC, CER, UNIFE, UIP, etc.). Les résultats de cet atelier ont été encourageants et plusieurs positions officielles sont parvenues à la Commission jusqu'à fin juin 2006. L'analyse de ces prises de position par la Commission a permis de dégager une solution comprenant à la fois des mesures non-législatives pouvant être mises en œuvre immédiatement et une proposition législative.

2.6. Analyse d'impact

Toutes les options ont fait l'objet d'une analyse d'impact conformément à la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 16 mars 2005 intitulée « Améliorer la réglementation pour la croissance et l'emploi dans l'Union européenne ».

Les résultats de l'analyse d'impact sont consignés dans le rapport des services de la Commission, publié sur Internet à l'adresse http://ec.europa.eu/transport/rail/index_en.html. Un résumé de cette analyse est joint à la présente communication.

3. CONCLUSION: SOLUTIONS ADOPTEES

3.1. Recommandation et proposition législative

Les solutions qui se sont dégagées de l'analyse d'impact consistent :

– d'une part, à proposer aux États membres d'appliquer d'ores et déjà le guide développé par la task-force. Ce guide a été publié par la Commission à l'adresse Internet http://ec.europa.eu/transport/rail/safety/cross-acceptance_en.htm et le chapitre 3 ci-après en reprend les éléments principaux ;

– d'autre part, à modifier la législation dans le but de clarifier la procédure d'autorisation de mise en service applicable dans le cas du matériel nouveau (cf. article 14 des directives sur l'interopérabilité ferroviaire) et existant (cf. article 14 de la directive sur la sécurité ferroviaire).

La recommandation aux États membres d'appliquer immédiatement le guide est justifiée par le fait que les autorités compétentes peuvent, en modifiant leur comportement, créer rapidement les conditions favorables pour la naissance de nouveaux services, notamment dans le domaine du fret, ce qui irait d'ailleurs de pair avec l'ouverture complète du marché du fret ferroviaire au 1er janvier 2007.

La modification législative est nécessaire non seulement afin de créer des droits, aussi bien du côté des fabricants, des détenteurs et des entreprises ferroviaires que du côté des autorités compétentes, mais aussi pour créer une procédure cadre précise, ce qui peut constituer une aide précieuse pour les autorités nationales de sécurité nouvellement créées. Pour rappel, dans plusieurs États membres, la création d'autorités nationales de sécurité en est à ses débuts, et il semble que les compétences nécessaires soient difficiles à trouver.

3.2. Guide d'homologation du matériel roulant existant

L'utilisation par tous les États membres de la liste de contrôle commune (annexe V) pour les projets dans le domaine de l'acceptation croisée est recommandée.

Il importe que les États membres remplissent un tableau d'exigences sur la base de la liste de contrôle commune et selon les orientations énoncées dans l'annexe VI. Les États membres sont également encouragés à utiliser ensemble ces orientations bilatéralement ou multilatéralement pour les projets.

Il importe que l'Agence ferroviaire européenne (ERA) surveille en permanence le processus européen d'acceptation croisée. L'Agence doit développer et mettre à jour cet outil d'acceptation croisée sur la base de contributions des États membres. Elle pourrait le faire dans le cadre de son mandat concernant l'élaboration de STI, dont la première étape doit être l'analyse des règles techniques applicables à un sous-système. En outre, les règles nationales notifiées à la Commission en vertu de l'article 8 de la directive sur la sécurité ferroviaire sont soumises à l'Agence aux fins d'évaluation et de publication.

3.3. Codification-fusion-refonte des directives sur l'interopérabilité ferroviaire

Les directives 96/48/CE et 2001/16/CE relatives, respectivement, à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse[8] et à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel[9] ont été profondément modifiées en 2004[10]. À l'occasion des nouvelles modifications que la Commission propose par la présente communication, il convient, dans un souci de clarté, de procéder à leur refonte.

Par ailleurs, la distinction entre système ferroviaire à grande vitesse et système ferroviaire conventionnel ne justifie pas l'existence de deux directives distinctes. Les travaux de développement des STI ont en effet montré que, pour certains sous-systèmes, une seule et même STI peut servir pour les deux systèmes. Il est donc apparu souhaitable d'intégrer les deux directives « interopérabilité » en un seul acte, qui fait l'objet de la proposition jointe.

---

8 JO L 235 du 17.9.1996, p. 6.
9 JO L 110 du 20.4.2001, p. 1
10 Directive 2004/50/CE

La modification faisant l'objet de la présente initiative concerne la procédure de mise en service du matériel roulant. Il est donc proposé de modifier la future directive « interopérabilité » intégrée afin de simplifier et clarifier cette procédure.

De plus, dès lors que l'on intègre ces deux directives et qu'on les modifie, il est judicieux d'apporter un certain nombre de clarifications et d'améliorations qui résultent des nombreux travaux interprétatifs réalisés dans le cadre du comité « interopérabilité ».

3.4. Modification de la directive sur la sécurité ferroviaire

Le chapitre 2 justifie la nécessité de modifier l'article 14 de la directive 2004/49/CE. En effet, la solution proposée est d'établir une procédure au niveau communautaire qui comporte :

- l'introduction du principe de la reconnaissance mutuelle des autorisations de mise en service déjà délivrées par un État membre. Selon ce principe, le matériel roulant ayant déjà fait l'objet d'une autorisation de mise en service dans un État membre ne devra éventuellement faire l'objet d'une certification complémentaire dans un autre État membre que pour ce qui concerne les exigences nationales supplémentaires découlant, par exemple, des caractéristiques du réseau local ;

- l'extension des compétences de l'Agence afin qu'elle puisse recenser les différentes procédures nationales et règles techniques en vigueur et établir et mettre à jour (en l'étendant) la liste des exigences qui doivent être vérifiées une seule fois, soit parce qu'il s'agit de règles internationalement reconnues, soit parce qu'elles peuvent être considérées comme équivalentes.

D'autre part, l'entrée en vigueur de la nouvelle convention COTIF 1999 a entraîné de nouvelles règles en matière de contrats d'utilisation des véhicules et, de ce fait, la cessation de l'ancien accord RIV entre entreprises ferroviaires. De ce fait, il est proposé de définir la notion de détenteur de wagons et de préciser la relation entre l'entreprise et celui-ci, notamment dans le domaine de la maintenance.

Ce sont les deux modifications substantielles faisant l'objet de la proposition de modification de la directive « sécurité » ci-jointe.

3.5. Modification du règlement instituant une Agence ferroviaire européenne

Les nouvelles tâches proposées pour l'Agence dans le cadre de la reconnaissance mutuelle des locomotives sont:

- développer un document de référence permettant de mettre en correspondance toutes les règles nationales appliquées par les États membres dans le domaine de la mise en service de matériel roulant ;

- organiser les travaux du réseau des autorités nationales de sécurité afin de réduire progressivement la quantité de règles nationales imposées par chaque État et d'identifier celles qui peuvent être considérées comme équivalentes ;

- produire des avis techniques sur demande des autorités nationales de sécurité ou de la Commission.

D'autre part, à l'occasion de cette modification du règlement, il est apparu judicieux de clarifier ou préciser plusieurs aspects sur la base de l'expérience acquise suite à la mise en place de l'Agence.