

Luxembourg, le 4 juin 2020

Objet : Projet de loi n°7493¹ relatif à l'interopérabilité ferroviaire, à la sécurité ferroviaire et à la certification des conducteurs de train. (5361SMI/DLA)

*Saisine : Ministre de la Mobilité et des Travaux Publics
(8 octobre 2019)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer dans la législation nationale le volet technique du quatrième paquet ferroviaire, composé notamment de (i) la directive 2016/797/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (ci-après la « directive (UE) 2016/797 ») et de (ii) la directive 2016/798/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (ci-après la « directive (UE) 2016/798 »). Il transpose également la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté (ci-après la « directive 2007/59/CE »).

En bref

- La Chambre de Commerce salue les différents objectifs du projet de loi, tels que l'amélioration de la lisibilité de la législation applicable en matière ferroviaire, l'interopérabilité du réseau, ou le renforcement de la sécurité ferroviaire, dans un contexte européen et national de réduction des émissions et de mobilité durable.
- Elle émet néanmoins quelques réserves quant à la surcharge de dispositions du quatrième paquet ferroviaire qui ne nécessitent pas de transposition au niveau national étant à la charge de la Commission européenne ou d'autres Etats membres, au choix des autorités notifiantes ou encore à une largesse de transposition qui pourrait nuire à la sécurité dans le contexte luxembourgeois.

Contexte

Au cours des deux dernières décennies, le marché ferroviaire européen a été profondément modifié par l'introduction progressive de trois paquets législatifs sur les chemins de fer destinés notamment à ouvrir les marchés nationaux et à accroître la compétitivité et l'interopérabilité des chemins de fer au niveau de l'Union européenne (UE), tout en conservant un niveau élevé de sécurité.

¹ [Lien](#) vers le dossier parlementaire

Adopté en février 2001, le **premier paquet ferroviaire** ouvrait essentiellement à la concurrence le marché des services ferroviaires internationaux du fret opérant sur le réseau européen. Par ailleurs, il prévoyait des dispositions relatives à la gestion des entreprises ferroviaires visant à assurer un traitement d'accès non-discriminatoire au réseau.

Au cours de la même année, la Commission européenne avait publié son livre blanc « *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* » comprenant 60 mesures pour améliorer la politique européenne de transport et réduire les pertes économiques dues aux embouteillages, à la pollution et aux accidents.

Ce livre blanc avait en partie inspiré le second paquet ferroviaire, adopté en avril 2004. Son objectif principal était d'ouvrir à la concurrence l'ensemble du fret européen. Par conséquent, le marché du transport ferroviaire international de marchandises a été ouvert le 1^{er} janvier 2006. Cette première ouverture a été suivie par celle du transport national en date du 1^{er} janvier 2007.

Outre l'ouverture des services ferroviaires, le deuxième paquet prévoyait également des dispositions visant à rendre plus transparentes les procédures en matière de sécurité ferroviaire, la création d'un organisme national de sécurité indépendant au sein de chaque Etat membre, ainsi que l'institution de l'Agence ferroviaire européenne, établie en France, à Valenciennes.

En 2004, le **deuxième paquet ferroviaire** traitait des sujets tels que la sécurité des chemins de fer communautaires, les licences des entreprises ferroviaires, la répartition des capacités et la tarification d'infrastructure ferroviaire, la certification en matière de sécurité, ainsi que l'institution d'une Agence ferroviaire européenne.

Le **troisième paquet ferroviaire**, adopté en octobre 2007, concernait quant à lui la libéralisation du transport de voyageurs et l'accélération de l'intégration technique et juridique de l'espace ferroviaire européen. Les services internationaux de voyageurs ont ainsi été ouverts à la concurrence en 2010. Les dispositions afférentes prévoyaient entre autres la possibilité du « *cabotage* », c'est-à-dire la possibilité de commercialiser des dessertes ferroviaires nationales dans le cadre d'une liaison internationale. Un autre volet du troisième paquet ferroviaire concernait la certification du personnel de bord.

Afin de réduire encore la fragmentation du marché intérieur, un **quatrième paquet ferroviaire** a été adopté en 2016, dont le pilier politique a déjà été transposé au Luxembourg.

Composé de six textes organisés autour d'un pilier « technique » et d'un pilier « politique », le quatrième paquet ferroviaire a pour objectif global de parachever la mise en place d'un espace ferroviaire unique européen, notamment en renforçant la compétitivité du transport ferroviaire et en améliorant et développant les services de transport ferroviaire, afin de créer un marché intérieur des transports ferroviaires, au sein duquel les entreprises peuvent fournir leurs services sans entraves techniques et administratives inutiles.

Le quatrième paquet ferroviaire met également en avant l'objectif de recherche de l'optimisation des coûts et délais relatifs aux procédures d'autorisation tout en préservant un haut niveau de sécurité.

Dans le contexte de crise liée au Coronavirus, le Collège des commissaires européens a adopté, le mercredi 29 avril 2020, un ensemble de mesures visant à « *alléger la charge réglementaire et réduire les coûts pour les entreprises de transport* » mises en difficultés par la pandémie de Covid-19. Ainsi, il s'agit, entre autres, de prolonger de trois mois le délai accordé aux États membres pour transposer la législation européenne sur la sécurité et l'interopérabilité ferroviaires. Seuls huit États membres avaient alors transposé les deux directives (UE) 2016/797 et

2016/798. Compte tenu des circonstances en avril 2020, la plupart des dix-sept États restants ont demandé un délai de transposition. Ce délai devrait permettre au secteur de bénéficier d'une clarté juridique et de concentrer son temps et ses ressources sur la relance de son activité, ce que la Chambre de Commerce salue grandement. Le délai de transposition originellement fixé au 16 juin 2020 est donc reporté au 16 septembre 2020.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du quatrième paquet ferroviaire. Le volet technique du quatrième paquet ferroviaire, que le présent projet de loi entend transposer, est composé de trois textes fondamentaux s'intéressant aux questions relatives à l'interopérabilité des réseaux ferroviaires et à la sécurité de la circulation ferroviaire.

Ce volet technique correspond à une refonte des dispositions contenues dans les précédentes directives 2004/49/CE, 2008/57/CE et dans le règlement (CE) n°881/2004 et confie notamment de nouvelles missions à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ci-après l'« Agence »). L'Agence, qui est certes réglementée au niveau européen mais pour laquelle le projet de loi sous avis reprend de nombreuses dispositions, dont certaines dépassent aux yeux de la Chambre de Commerce des considérations devant effectivement être transposées au niveau national (voir le commentaire des articles ci-après), se voit ainsi notamment chargée de délivrer des certificats de sécurité uniques et des autorisations par type de véhicule valables dans plusieurs pays européens, ainsi que d'assurer un système européen de gestion du trafic ferroviaire interopérable, dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de l'espace ferroviaire unique européen en supplément des missions d'assistance technique pour la Commission européenne qui lui sont confiées.

En premier lieu, la directive (UE) 2016/797 établit les conditions qui doivent être satisfaites pour réaliser l'interopérabilité au sein du système ferroviaire de l'Union européenne. Définissant les exigences essentielles et leur articulation avec les spécifications techniques d'interopérabilité, la directive (UE) 2016/797 prévoit les dispositions applicables de la conception à la mise en service des infrastructures ou à la mise sur le marché des véhicules ferroviaires. Au vu de l'objectif de suppression progressive des obstacles à l'interopérabilité, ce texte prévoit également de renforcer l'encadrement de l'édiction de règles nationales, contenant des exigences techniques autres que celles énoncées par les textes européens, afin de les limiter au strict nécessaire, notamment aux systèmes existants². Enfin, la directive (UE) 2016/797 garantit l'interopérabilité ferroviaire par des procédures de vérification et d'évaluation de la conformité pour différents sous-systèmes³ ou constituants d'interopérabilité⁴ en déterminant les organismes compétents et les procédures afférentes.

En deuxième lieu, la directive (UE) 2016/798 du 11 mai 2016 susvisée (ci-après la « directive (UE) 2016/798 ») élargit les responsabilités en matière de sécurité au-delà des principaux acteurs du système ferroviaire que sont les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure pour inclure un grand nombre d'acteurs ayant une incidence potentielle sur la sécurité⁵. Par ailleurs, elle

² Aux termes de l'article 14 de la directive (UE) 2016/797 « les États membres peuvent établir de nouvelles règles nationales exclusivement dans les cas suivants : a) lorsqu'une STI (spécification technique d'interopérabilité) ne respecte pas pleinement les exigences essentielles ; b) en tant que mesure préventive d'urgence, notamment à la suite d'un accident »

³ Aux termes de l'article 2 paragraphe 5 de la directive (UE) 2016/797 on entend par « sous-systèmes, les parties structurelles ou fonctionnelles du système ferroviaire de l'Union, telles que définies à l'annexe II », telles que par exemple infrastructure, énergie, contrôle-commande et signalisation au sol, contrôle-commande et signalisation à bord, ou matériel roulant.

⁴ Aux termes de l'article 2 paragraphe 7 de la directive (UE) 2016/797 on entend par « constituants d'interopérabilité, tout composant élémentaire, groupe de composants, sous-ensemble ou ensemble complet d'équipements incorporés ou destinés à être incorporés dans un sous-système, dont dépend directement ou indirectement l'interopérabilité du système ferroviaire. Ce terme englobe des objets matériels mais aussi immatériels ».

⁵ Notamment, aux termes de l'article 4 paragraphe 4 de la directive (UE) 2016/798 « les entités chargées de l'entretien et tous les autres acteurs qui ont une incidence potentielle sur l'exploitation sûre du système ferroviaire de l'Union, notamment les fabricants, les

adapte les procédures d'autorisation des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructure avec la nouvelle compétence confiée à l'Agence en la matière. Le texte vient également renforcer le rôle de surveillance assumé par les autorités nationales de sécurité, en l'occurrence l'Administration des chemins de fer au niveau luxembourgeois, afin de s'assurer du respect constant des exigences de sécurité par les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure.

Enfin, dans la continuité des changements opérés en termes de missions et de périmètres des différentes autorités nationales compétentes en matière de sécurité, la directive (UE) 2016/798 prévoit la mise en place de coopérations et d'échanges d'informations entre l'Agence et les autorités nationales de sécurité d'une part, et entre les autorités nationales d'autre part. Les organismes chargés des enquêtes sur les incidents et accidents sont également concernés par ces exigences de coordination afin d'améliorer encore la prévention des accidents.

En dernier lieu, le règlement (UE) n° 2016/796 du 11 mai 2016 confie à l'Agence le rôle de « guichet unique » en matière de délivrance des autorisations de véhicules et d'entreprises ferroviaires lorsque les demandes d'autorisation concernent un ou plusieurs Etats membres.

L'Agence est également l'entité d'approbation du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) et en charge de mettre en œuvre un registre européen des véhicules. En vue de garantir une mise en œuvre harmonisée des textes européens, l'Agence est enfin dotée de prérogatives de contrôle des autorités nationales de sécurité et des organismes d'évaluation de la conformité.

Outre la transposition du volet technique du quatrième paquet ferroviaire, le projet de loi sous avis procède à une refonte de la législation nationale en matière de sécurité ferroviaire et abroge et remplace la loi modifiée du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire.

La Chambre de Commerce reconnaît de longue date le potentiel économique que représente le marché ferroviaire européen et salue la volonté d'améliorer la qualité, l'efficacité et la sécurité des services ferroviaires ; une meilleure exploitation des réseaux ferroviaires étant indispensable à la finalisation tant attendue du marché unique ferroviaire. Par ailleurs, le transport par chemin de fer constitue un mode de transport efficace, tout comme celui via bus et autocar, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et ainsi atteindre les objectifs que le Luxembourg, entre autres pays européens, s'est fixé en la matière dans son Plan National intégré en matière d'Energie et de Climat (PNEC)⁶. Ces modes de transport jouent un rôle majeur en faveur de la multimodalité et dans la réduction des émissions liées au secteur du transport. Une récente étude, effectuée sur demande de l'association allemande *Allianz pro Schiene*, et comparant les coûts externes des différents modes de transport en Allemagne, a révélé que l'autocar et l'autobus longue distance offrent un bilan environnemental très positif comparé à d'autres solutions de transport, et constituent l'option de mobilité la moins coûteuse pour les citoyens (1,82 centime EUR par kilomètre par passager), juste devant le transport ferroviaire longue distance (2,08 centimes EUR par kilomètre par passager). L'objectif du projet de loi sous avis répond donc à la fois à l'objectif européen de mettre en place le marché ferroviaire unique et aux priorités nationales en matière de réductions des émissions, mais aussi de mobilité.

Le transport ferroviaire a deux visages au Luxembourg, tout d'abord, celui de la mobilité pour le transport de personnes. Sur le plan national, le transport ferroviaire est devenu l'un des principaux maillons de la stratégie de mobilité durable « MoDu 2.0 », visant une approche intégrative des différentes mesures permettant de donner une réponse aux défis liés à une mobilité croissante.

fournisseurs de services d'entretien, les détenteurs de wagons, les prestataires de services, les entités adjudicatrices, les transporteurs, les expéditeurs, les destinataires, les chargeurs, les déchargeurs, les remplisseurs et les vidangeurs ».

⁶ [Prise de position](#) de la Chambre de Commerce concernant le PNEC.

Deuxièmement, celui du fret ferroviaire, un des éléments-clés de la politique luxembourgeoise en matière de logistique multimodale, puisque le Luxembourg est un pays de transit sur l'axe Mer du Nord-Méditerranée. La commission des transports au Parlement européen a récemment réaffirmé sa volonté d'accroître en Europe le transport de marchandises par le train⁷, notamment dans l'objectif de se conformer aux objectifs climatiques européens ; ce qui est un maillon d'une stratégie de multimodalité européenne que la Chambre de Commerce peut soutenir, tout en insistant sur la nécessité de considérer d'autres modes de transports, comme les autobus/autocars pour le transport de personne ou encore les barges sur les fleuves pour le transport de marchandises. Enfin, dans le cadre du Luxembourg et de ses pays voisins, ce projet est d'autant plus d'actualité qu'il faut penser « Grande Région » et donc aligner les standards entre pays voisins, Allemagne, France et Belgique. A ces titres, la Chambre de Commerce soutient pleinement les objectifs du présent projet de loi.

La Chambre de Commerce salue par ailleurs l'objectif d'amélioration de la lisibilité de la législation applicable en matière ferroviaire en regroupant au sein d'un même texte des dispositions jusqu'alors éparses, ce qui contribuera au renforcement de la sécurité juridique pour les différents acteurs de ce secteur et participe à la simplification administrative que la Chambre de Commerce soutient.

Commentaire des articles

Par conséquent, si quant au fond, la Chambre de Commerce n'a que peu de commentaires particuliers à formuler, le projet de loi sous avis procédant à une transposition fidèle des différentes directives visées, elle souhaite cependant souligner les points de légistique suivants :

(i) La Chambre de Commerce regrette tout d'abord le caractère extrêmement bref des commentaires des articles du projet de loi qui se contentent de reprendre en une phrase le thème abordé par chaque article et n'apportent pas les explications et détails que l'on peut traditionnellement attendre de tels commentaires d'articles.

(ii) La Chambre de Commerce estime également que le présent projet de loi se trouve surchargé par la reprise de nombreuses dispositions du quatrième paquet ferroviaire qui ne nécessitent pas de transposition au niveau national alors qu'elles contiennent des obligations à charge de l'Agence, de la Commission européenne, voire d'autres Etats membres⁸ ne trouvant dès lors pas leur place dans une loi nationale.

(iii) La Chambre de Commerce observe finalement qu'il est question tantôt de « Projet de loi », tantôt d' « Avant-projet de loi ». A titre d'exemple, le titre du projet mentionne un « projet de loi », tandis qu'il est fait référence à « l'avant-projet de loi en question » dans l'exposé des motifs ou dans le tableau de concordance.

Concernant l'article 29

L'article 29 désigne « *le ministre ayant l'Economie dans ses attributions* » pour nommer les autorités notifiantes, sans plus de commentaire sur ce choix dans les commentaires des articles. La Chambre de Commerce s'interroge sur ce choix du Ministre ayant l'Economie dans ses attributions pour nommer les autorités notifiantes chargées de mettre en place et d'appliquer les procédures nécessaires à l'évaluation, à la notification et au contrôle des organismes d'évaluation de la conformité, et non sur le Ministre ayant les Transports dans ses attributions.

⁷ La présidente de la commission des transports (TRAN) au Parlement européen, Karima Delli (Verts/ALE, française) à ses interlocuteurs de la Commission TRAN au Parlement européen le 6 mai 2020.

⁸ Cf. par exemples articles 23, 26, 40, 42, 48

Concernant l'article 77

La Chambre de Commerce s'étonne de deux choses : premièrement que soit mentionnée une exception aux contrôles périodiques linguistiques préconisés dans l'Annexe VII de la directive 2007/59/CE pour les langues autres que maternelles et deuxièmement que les connaissances linguistiques requises soit « en langue luxembourgeoise, française ou allemande ». La Chambre de Commerce s'interroge, si pour des questions de sécurité du fait de la position du Luxembourg et des passages très fréquents des frontières françaises, allemandes et belges, au vu des préconisations de l'Annexe VI de la directive 2007/59/CE, s'il ne serait pas souhaitable que des connaissances minimales dans les trois langues soient requises.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

SMI/DLA/DJI