

# Etude sur les systèmes de pénalités dans le domaine ferroviaire



## SOMMAIRE GENERAL

SYNTHESE.....	4
<b>I. INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>10</b>
1. Les objectifs de la Commission et de l'étude .....	11
a) En matière de fret.....	11
b) En matière de transport international de voyageurs .....	11
2. Notre vision du contexte.....	12
a) Le contexte politique.....	12
b) Les spécificités du monde ferroviaire au regard des problématiques de la qualité.....	13
<b>II. LES BASES LEGALES DE L'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE .....</b>	<b>22</b>
1. Les fondements généraux .....	24
a) L'article 71 du TCE [ex-article 75] .....	24
b) L'article 95 du TCE [ex-article 100 A] .....	28
c) L'article 308 du TCE [ex article 235] .....	29
2. Les fondements légaux complémentaires .....	30
a) La protection des consommateurs dans le transport de voyageurs.....	30
b) L'amélioration de la concurrence dans le domaine du fret .....	32
c) L'ouverture du marché et la libre prestation de services .....	33
3. Le choix de l'instrument et les destinataires de la réglementation .....	34
a) Choix de l'instrument.....	34
b) Destinataires de la mesure.....	36
4. L'analyse des risques d'incompatibilité.....	38
a) Les Accords internationaux conclus par la Communauté .....	38
b) Les accords internationaux conclus par les Etats membres .....	39
c) Les législations nationales.....	41
5. Recommandations.....	48
<b>III. LA REGLEMENTATION DANS LE DOMAINE DU FRET .....</b>	<b>54</b>
1. La synthèse des systèmes légaux et contractuels existants.....	55
a) Les dispositions réglementaires applicables .....	55
b) Les systèmes contractuels existants et proposés.....	66
2. Les options – clés .....	73
a) Les critères de qualité .....	73
b) Les pénalités .....	73
c) Le système de suivi de la qualité .....	75
d) La mise en œuvre des pénalités .....	75
e) Les limitations de responsabilités .....	76
f) La responsabilité des gestionnaires d'infrastructures .....	76
g) La solidarité des entreprises ferroviaires .....	79
3. L'évaluation des bénéfices et des coûts relatifs à l'application d'un système de pénalités en matière de fret.....	80
a) Recueil des trafics en millions de tonne kilomètre (M Tk) et répartition de ce trafic par mode de production ferroviaire (wagon isolé ou train entier) .....	81

b) Estimation de la valeur moyenne de la Tk, de la valeur moyenne de la Tk en wagon isolé et de la valeur moyenne de la Tk en train entier.....	82
c) Estimation des retards moyens actuels.....	83
d) Impact financier de l'application du système de pénalité proposé.....	84
e) Evaluation des coûts administratifs de fonctionnement du système .....	84
f) Bénéfices attendus d'une amélioration de la régularité.....	85
g) Conclusion.....	86
<b>IV. LA REGLEMENTATION DANS LE DOMAINE DES VOYAGEURS.....</b>	<b>87</b>
1. La synthèse des systèmes légaux et contractuels existants.....	88
a) Les dispositions réglementaires .....	88
b) Les systèmes contractuels existants .....	103
2. Les options – clés .....	106
a) Les critères de qualité .....	106
b) Les pénalités.....	108
c) Le système de suivi de la qualité.....	108
d) La mise en œuvre des pénalités .....	110
e) Les limitations de responsabilité.....	111
f) La responsabilité des gestionnaires d'infrastructures.....	112
g) la solidarité des entreprises ferroviaires.....	114
3. L'évaluation des bénéfices et des coûts relatifs à l'application d'un système de pénalités en matière de trafic passagers international.....	115
a) Recueil des trafics en millions de voyageurs Km (M Vk) et part du trafic international.....	116
b) Estimation de la valeur moyenne du Vk.....	117
c) Estimation des retards moyens actuels.....	117
d) Impact financier de l'application des systèmes de pénalité proposés.....	118
e) Evaluation des coûts administratifs de fonctionnement des systèmes .....	119
f) Bénéfices attendus d'une amélioration de la régularité.....	121
g) Conclusion.....	122
<b>V. CONCLUSION .....</b>	<b>123</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>126</b>
Annexe A – L'équipe.....	127
Pour Landwell & Associés.....	127
Pour Altyor .....	127
Remerciements .....	127
Annexe B - Les sources.....	128
Normes Internationales.....	128
Normes communautaires.....	129
Contrats types.....	131
Propositions de l'UIRR.....	131
Charte du passager du transport aérien .....	131
Rapports .....	131
Entretiens réalisés .....	131

SYNTHESE

## Les Objectifs de la Commission

Le transport international ferroviaire en matière de fret est aujourd'hui loin d'offrir à ses clients un service de qualité. La Commission européenne, sans attendre l'ouverture effective du marché du transport ferroviaire à la concurrence, souhaite mettre en place un dispositif contraignant destiné à produire des effets à court terme qui obligeront les entreprises ferroviaires à améliorer la qualité de leurs services.

Le transport international de voyageurs n'offre pas aujourd'hui toutes les exigences de qualité que l'on peut attendre d'un tel service. La Commission européenne a annoncé sa volonté de mettre en place un dispositif visant à promouvoir un service de plus grande qualité sur les trajets internationaux par rail. Ce dispositif vise avant tout à mieux protéger le voyageur contre les retards et annulations de train.

## Notre vision du contexte

Les projets de réglementation de la Commission européenne s'inscrivent dans le contexte d'une politique menée depuis plus de 10 années maintenant dont l'objectif est double :

- Développer le mode de transport ferroviaire, dans le domaine du fret comme des passagers du fait de ses avantages en terme de protection de l'environnement et de développement durable,
- Créer un marché commun ferroviaire par le biais d'une harmonisation technique des systèmes nationaux et une ouverture des marchés nationaux.

Malgré ces efforts, le transport ferroviaire est normalement opéré par des entreprises agissant principalement sur leur territoire national et co-opérant entre elles pour traiter les trafics européens.

Cette situation de fait rend très difficile toute action des états-membres visant à améliorer la qualité du trafic international. Par ailleurs, elle rend chaque entreprise ferroviaire très dépendante de toutes les autres.

Les clients du ferroviaire et les opérateurs du secteur voient la qualité se dégrader depuis plusieurs années, spécialement dans le domaine du fret (60% des trains en retard et des retards supérieurs à 3 heures devenus 2 fois plus fréquents).

Des spécificités du mode ferroviaire au regard des problématiques de la qualité doivent être prises en compte.

En premier lieu, la préoccupation première, et naturelle, des entreprises ferroviaires est la sécurité. Ceci a conduit ces entreprises à privilégier un mode de fonctionnement entièrement planifié visant à exclure toute « non qualité ». Culturellement, ce mode de fonctionnement est peu adapté à la mise en œuvre de processus qualité qui reposent sur la prise en compte de la « non qualité » et la mise en place de « forces de rappel » visant au retour le plus rapide à la situation normale.

Ces spécificités sont renforcées dans le domaine du fret qui, vu des agents de terrain, non seulement réagit moins que des voyageurs à un retard, mais de plus est moins familier (car souvent moins fréquent) que le train de voyageurs. De ce fait, le fret ferroviaire est toujours plus volontiers

« sacrifié » que le transport des voyageurs. Ceci a non seulement des conséquences sur le train concerné, mais aussi, en cascade, sur les trains suivants du fait des roulements des matériels et des personnels de traction.

Dans ce contexte, l'institution de systèmes contraignants de pénalités ne pourra qu'encourager les Directions des entreprises ferroviaires, existantes et nouvelles, à s'engager d'autant plus résolument dans la mise en place de processus qualité que la tâche s'annonce ambitieuse. Il reste que des solutions d'amélioration existent notamment au niveau d'une gestion « intelligente » et plus souple des sillons, ce qui relève prioritairement du gestionnaire de l'infrastructure, mais aussi par une dédication des matériels et des personnels au transport de fret ou un équipement des matériels roulants en système de suivi de type GNSS. Dans le domaine des voyageurs, les entreprises ont souvent déjà mis en place des systèmes de compensation des retards. Leur consécration dans un règlement ne pourra que conforter ce qui est reconnu comme l'atout majeur du transport ferroviaire au regard de ses concurrents : la régularité.

### Les bases légales de l'action communautaire

La réglementation d'un système de compensation en vue d'améliorer la qualité des services internationaux de transport ferroviaire peut être réalisée dans le cadre de la politique commune des transports. L'article 70 du TCE prévoit que « *les objectifs du traité sont poursuivis par les Etats membres, en ce qui concerne la matière régie par le présent titre, dans le cadre d'une politique commune des transports* ». La mise en œuvre de cette disposition est organisée à l'article 71 qui définit le champ d'application matériel et la procédure tendant à l'élaboration de cette politique commune des transports : « *En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 70 et compte tenu des aspects spécifiques des transports, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établit :*

- a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres ;
- b) *les conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre ;*
- c) *les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports ;*
- d) toutes autres dispositions utiles ».

L'article 71 ne préjuge pas du type d'instrument, directive ou règlement, qui doit être utilisé. Nous pensons que le choix d'un règlement est préférable du fait de ses avantages en termes de rapidité et d'uniformité de mise en œuvre. Ce choix semble de plus possible car, en l'espèce, les contenus envisagés respectent les principes de proportionnalité et de subsidiarité et parce qu'ils ne remettent pas fondamentalement en cause les principes de la liberté contractuelle.

L'enjeu apparaît plutôt se situer au niveau de l'acceptabilité de ce choix qu'au niveau de sa validité juridique.

Dans l'hypothèse où le choix d'un règlement est confirmé, il s'adresse dès lors à l'ensemble des acteurs du marché. Il crée aussi 2 obligations pour les Etats membres, d'une part celle d'assurer le respect des systèmes de compensation que le règlement créera, d'autre part, de ne pas en empêcher tel ou tel effet par l'adoption de mesures nationales.

Dans cet esprit, il est nécessaire que le règlement prévoie une juste répartition des responsabilités entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire. Pour cela, il pourrait reprendre les règles uniformes de la CUI tout en supprimant les clauses permettant au gestionnaire d'infrastructure de dégager sa responsabilité. Ainsi, le gestionnaire d'infrastructures serait responsable des pertes, dommages et retards causés à l'entreprise ferroviaire par des événements relevant de l'infrastructure.

Le principe de la primauté de la loi communautaire fait qu'aucune incompatibilité ne peut subsister dès lors que la règle est adoptée. Quelques adaptations de lois nationales seront nécessaires, même si aucun obstacle majeur ne ressort de l'analyse des principales législations nationales (Allemagne, Espagne, Finlande, France, Grande Bretagne, Italie, Luxembourg, Suède).

## La réglementation dans le domaine du fret

Elle s'inscrit dans un contexte juridique dominé par le CIM pour le ferroviaire et la CMR pour le mode directement concurrent : la route.

CIM	CMR
Responsabilité de l'entreprise : transporter sans pertes ni dommages et dans le respect d'une durée maximale.	Responsabilité du transporteur : transporter sans pertes ni dommages, ni retard
Durée maximale du transport : 12 h pour le départ, puis 24 h par tranche de 400 Kms (dimanches fermés)	Retard : au-delà « de l'horaire prévu au contrat » et à défaut « du temps qu'il aurait été raisonnable d'allouer à un transporteur diligent »
Pénalités : <ul style="list-style-type: none"> <li>- en cas de retard, seulement si il y a un dommage : jusqu'à 4 fois le prix du transport</li> <li>- pour les pertes et dommages : jusque 17 UCE<sup>1</sup> / kg</li> </ul>	Pénalités : <ul style="list-style-type: none"> <li>- en cas de retard, seulement si il y a un dommage : jusqu'au prix du transport, mais un intérêt spécial peut être déclaré dans le contrat</li> <li>- pour les pertes et dommages : jusque 25 francs or / kg</li> </ul>
Exclusions de responsabilités : <ul style="list-style-type: none"> <li>- très nombreuses, des grèves aux accidents nucléaires</li> </ul>	Exclusions de responsabilités : <ul style="list-style-type: none"> <li>- moins nombreuses et notamment pas les grèves.</li> </ul>

Des systèmes de compensation contractuels existent ou sont proposés. Ils reposent souvent sur un équilibre entre l'indemnisation des retards et l'indemnisation des annulations de train par les clients. Ces systèmes varient en fonction du type de production du transport ferroviaire : wagons isolés, trains entiers, voire plus marginalement les systèmes de transport organisés autour d'un hub central. Il faut noter que parmi ces modes de production ce sont les trains entiers qui se développent (soit trains blocs, soit trains de transport combiné).

Les options-clés à retenir dans la réglementation devraient être :

<sup>1</sup> UCE = Unité de com pte. L'unité de compte prévue dans le cadre des règles uniformes de la COTIF est le Droit de tirage spécial (DTS) tel que défini par le Fonds monétaire international (FMI). A titre indicatif, 1 DTS représente environ 1,270710 € et inversement 1 € représente environ 0,786962000 DTS .

- Responsabilités de l'entreprise ferroviaire :
  - o Transporter sans pertes ni dommages.
  - o Respecter l'horaire convenu (+/- 1 heure) et à défaut d'horaire convenu avec un départ. en 6 heures et un parcours de 200 Kms toutes les 5 heures.
  - o Informer le client en cas de retard.
  - o Laisser une certaine flexibilité dans la commande.
  
- Pénalités :
  - o Un système de pénalité doit être proposé dans chaque contrat de transport ferroviaire.
  - o Pour les trains entiers, il doit proposer une pénalité d'au moins 5% pour tout retard dépassant 1 heure et de 50% si le retard excède la moitié de la durée prévue du transport.
  - o Des pénalités additionnelles doivent être prévues en cas de non information du client sur le retard.
  - o Aucune pénalité ne peut être prévue à l'égard du client pour des annulations survenues plus de 30 jours avant le départ, elle ne peut être supérieure à 5% si elle survient jusque 10 jours avant.
  
- Responsabilité du gestionnaire d'infrastructure :
  - o Elle est couverte par l'entreprise ferroviaire au regard du client.
  - o L'entreprise est couverte pour tout dommages dont la cause est liée à l'infrastructure, y compris la prise en charge des pénalités de retard.

La mise en œuvre de ces options générerait un impact financier de l'ordre de 230 M € à la charge des entreprises ferroviaires dans les conditions actuelles de qualité, soit 2,4% de leur chiffre d'affaire fret. L'alignement sur de meilleurs résultats en termes de régularité que ce système générerait est susceptible d'avoir un double effet bénéfique : la réduction du montant des pénalités (- 100 M €) mais surtout le retour de la croissance du trafic au rythme enregistré avant la dégradation de la qualité (2% annuels) dont on peut estimer la valeur à près de 200 M €.

## La réglementation dans le domaine du transport international de voyageurs

Elle s'inscrit dans un contexte juridique dominé par le CIV pour le ferroviaire et les règlements communautaires existants ou proposés pour le mode directement concurrent : l'aérien.

CIV	Aérien
Responsabilité de l'entreprise : transporter de manière sûre le passager et ses bagages à la destination	Responsabilité du transporteur : transporter de manière sûre, informer et compenser les surréservations
Pénalités : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mort ou blessures : pas inférieur à 70 000 UCE (175 000 dans le protocole de Vilnius)</li> <li>- Retard : rien</li> <li>- Surréservations : rien</li> </ul>	Pénalités : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mort ou blessures : pas inférieur à 100 000 DTS</li> <li>- Retard : jusque 4 150 DTS en cas de dommages</li> <li>- Surréservations : de 75 à 300 €</li> </ul>

A côté de ce cadre juridique global, des systèmes de compensation sont prévus par quelques législations nationales (notamment aux Pays-Bas et en Grande Bretagne). Par ailleurs, de nombreux systèmes de compensation ont été mis en place par la plupart des grandes entreprises ferroviaires opérant au sein de l'Union Européenne. Ils reposent le plus souvent sur des indemnités allant de 33 à 100% du prix du billet pour des retards compris entre 30' à au-delà de 2 heures.

Les options-clés à retenir dans la réglementation devraient être :

- Responsabilités de l'entreprise ferroviaire :
  - o Transporter de manière sûre.
  - o Respecter l'horaire convenu (+/- 30').
  - o Informer le client en cas de retard et apporter une assistance.
  - o Permettre l'accès aux personnes à mobilité réduite.
  
- Pénalités :
  - o Pour les TGV : 50% à partir de 30', 100% au-delà de 1 heure.
  - o Pour les autres trains : 25% à partir de 30', 50% au-delà de 1 h., 100% au-delà de 2 h.
  - o Obligation pour chaque entreprise de communiquer ses résultats au regard de ces normes, puis, dans un second temps, suivi de ces résultats par un comité consultatif des passagers au niveau européen dont la vocation pourrait être intermodale.
  - o Mise en place d'une large information des passagers autour de leurs nouveaux droits.
  
- Responsabilité du gestionnaire d'infrastructure :
  - o Elle est couverte par l'entreprise ferroviaire au regard du client
  - o L'entreprise est couverte pour tout dommage dont la cause est liée à l'infrastructure, y compris la prise en charge des pénalités de retard.

La mise en œuvre de ces options est susceptible de générer un impact financier de l'ordre de 38 M €, correspondant à 2,2% du chiffre d'affaires réalisé par le transport ferroviaire international de passagers. Cet impact intègre un coût administratif de fonctionnement du système important du fait du nombre de dossiers à traiter. L'impact financier global est susceptible d'être considérablement réduit si l'on fixe à 1 heure les retards indemnisés pour les trains (hors TGV notamment). Il est alors ramené à 0,8% du chiffre d'affaires.

Il faut noter que les circulations intracommunautaires à Grande Vitesse sont déjà couvertes par des systèmes de compensation des retards, ce qui limite d'autant l'impact financier supplémentaire de la réglementation. L'impact sur le trafic d'une amélioration de la régularité est plus difficile à évaluer que dans le domaine du fret, mais elle ne peut être que positive. La mise en œuvre d'un tel système de compensation permet surtout d'étendre au domaine du transport ferroviaire la protection des consommateurs qui commence à être mise en œuvre dans le transport aérien.

I. INTRODUCTION GENERALE

## 1. Les objectifs de la Commission et de l'étude

### a) En matière de fret

Le transport international ferroviaire en matière de fret est aujourd'hui loin d'offrir à ses clients un service de qualité. Au contraire, ce service tend à se dégrader : Retard, manque d'information, prix non compétitifs, absence de fiabilité et lenteur du service, etc... Les causes d'insatisfaction du client sont nombreuses. Cette situation est d'autant plus intolérable que ces mêmes entreprises ferroviaires reçoivent des fonds publics subséquents afin d'améliorer leurs services.

C'est pour mettre un terme à cette situation que la Commission européenne, sans attendre l'ouverture du marché du transport ferroviaire à la concurrence, souhaite mettre en place un dispositif contraignant destiné à produire des effets à court terme qui obligeront les entreprises ferroviaires à améliorer la qualité de leurs services. Il s'agit par la même, pour la Commission européenne, non seulement de rétablir la confiance des clients envers les services de fret ferroviaire mais également de permettre à la Communauté européenne (ci-après, la CE) d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de transport.

Ce dispositif doit se concevoir comme un moyen d'encourager un service de grande qualité dans les relations des entreprises ferroviaires non seulement avec leurs clients mais également avec les gestionnaires d'infrastructures.

Pour cela, la Commission européenne souhaite qu'un certain nombre d'indicateurs clés soit défini et utilisé comme référence en terme de qualité de service dans les contrats qui lieront les entreprises ferroviaires à leurs cocontractants. Aussi, afin de faire respecter ces indicateurs, il sera nécessaire de mettre en place parallèlement, un système de pénalité en cas de non-respect des engagements pris, que ce soit par l'entreprise ferroviaire ou par le client, dans la limite de leurs compétences.

Enfin, ce dispositif doit pouvoir s'insérer dans le dispositif législatif ou conventionnel existant qu'il soit européen ou international.

### b) En matière de transport international de voyageurs

Le transport international de voyageurs n'offre pas aujourd'hui toutes les exigences de qualité que l'on peut attendre d'un tel service. Fort de ce constat, la Commission européenne a annoncé, au début de l'année 2002 (voir le Livre Blanc sur les transports et la communication COM (2002)18 final), sa volonté de mettre en place un dispositif visant à promouvoir un service de plus grande qualité sur les trajets internationaux par rails.

Ce dispositif vise avant tout à mieux protéger le voyageur contre les retards et annulation de train. Tous les trajets internationaux sont concernés, y compris les trajets domestiques inclus dans le trajet international.

Des indicateurs clés devront ainsi être définis et, par-là même, le système de compensation à appliquer en cas de non-respect desdits indicateurs. L'objectif est que le dispositif ainsi créé soit

suffisamment contraignant pour entraîner un changement positif dans la qualité des services proposés par les entreprises ferroviaires. Ce dispositif devra s'insérer dans le dispositif législatif ou conventionnel existant qu'il soit européen ou international.

## 2. Notre vision du contexte

### a) Le contexte politique

Les projets de réglementation de la Commission européenne s'inscrivent dans le contexte d'une politique menée depuis plus de 10 années maintenant dont l'objectif est double :

- Développer le mode de transport ferroviaire, dans le domaine du fret comme des passagers du fait de ses avantages en terme de protection de l'environnement et de développement durable.
  - o Cette volonté est exprimée clairement dans des documents tels que le Livre Blanc sur la Politique des Transports (Sept. 2001) ;
  - o Elle est aussi visible au travers des politiques menées dans le développement des réseaux, tant dans les réseaux transeuropéens (ci-après : « RTE ») dont la grande majorité sont à base ferroviaire que dans l'appui apporté à la mise en œuvre d'un Réseau Transeuropéen de Fret Ferroviaire (ci-après : « RTEFF »).
- Instituer dans ce mode de transport des pratiques de concurrence :
  - o Tout d'abord en distinguant le gestionnaire d'infrastructure des entreprises ferroviaires opérant sur toute infrastructure (directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991, telle que modifiée par la directive 2001/12/CE du 26 février 2001) ;
  - o Puis en organisant le libre accès aux réseaux pour les entreprises ferroviaires rendant des services de fret international (directive 2001/12/CE) ;
  - o Enfin en favorisant l'interopérabilité de ces réseaux.

La mise en œuvre de cette politique s'est heurtée à des résistances. Ainsi, la situation de fait que nous rencontrons dans l'exercice du mode de transport ferroviaire en janvier 2003 est encore très atypique par rapport à celle des autres modes. L'essentiel du trafic reste opéré par des entreprises dont l'activité est pour l'essentiel circonscrite à leur territoire national et l'activité intra-communautaire est de ce fait réalisée en général par assemblage d'opérations entre entreprises dont l'exercice est borné aux frontières de leur Etat national. Cette situation de fait rend à la fois :

- Très difficile, toute intervention des Etats dans le domaine de l'amélioration de la qualité du service international
- Très dépendantes, les entreprises ferroviaires les unes à l'égard des autres.

De leur côté, les chargeurs et les opérateurs constatent, depuis maintenant 3 années, une dégradation très sensible de la qualité de la prestation de transport fournie par les entreprises ferroviaires, à savoir le pourcentage de train arrivant à l'heure prévue.

Selon une étude de l'UIRR portant sur environ 20 000 trains par an, ce taux serait passé de 60% en 1999 à 43% en 2001. Surtout, selon cette même étude, le pourcentage de trains arrivant avec plus de 3 heures de retard a été presque doublé, passant de 17 à 31%.

Cette dégradation de la qualité (en matière de fret notamment) peut avoir de multiples causes. Parmi celles fréquemment citées, il convient de prendre particulièrement en considération, le fait qu'une part toujours plus importante du trafic de voyageurs fasse l'objet des contrats de qualité intégrant des systèmes de compensation aux origines diverses :

- Soit commerciale, quand l'axe desservi est concurrencé fortement par d'autres modes,
- soit dans le cadre de contrats de service public.

Nous reviendrons plus avant dans ce rapport sur le fait que l'exploitation des différents services, voyageurs comme fret, se réalisant sur une infrastructure commune, il est dès lors naturel que l'entreprise ferroviaire « sacrifie » des trafics « non encadrés » au profit de ceux susceptibles de générer des pénalités. En outre, ce phénomène se cumule avec la culture traditionnelle des entreprises consistant à privilégier le trafic « voyageur » par rapport au fret.

Il nous paraît important de noter, enfin, que l'initiative de la Commission prend place dans une situation de droit dans laquelle un parallèle simple peut être fait entre le cadre juridique du mode ferroviaire et celui du mode le plus directement concurrent, ce qui fournit une référence utile.

En l'occurrence, dans le domaine du fret, le cadre juridique « concurrent de référence » est celui de la Convention relative au contrat de transport international de marchandise par route (CMR du 19 mai 1956, modifiée). Dans le domaine du passager, c'est naturellement l'ensemble des droits des passagers aériens que la Commission a proposés qui constitue le cadre juridique « concurrent de référence ».

De ces quelques considérations, il ressort d'entrée de jeu et cela sera pris en compte dans cette étude que les situations du fret et celle des passagers restent largement différenciées.

Si dans ce dernier domaine – celui des voyageurs –, l'ambition légitime de la Commission est de constituer un véritable ensemble de droits à leur intention, (ces droits devant à notre sens à terme être très largement comparables, quel que soit le mode de transport utilisé), dans le domaine du fret où l'on a à faire à des professionnels, l'objet doit plutôt être de résoudre quelques points clés dans lesquels le déséquilibre entre les parties aux contrats de transport se révèle le plus préjudiciable.

## **b) Les spécificités du monde ferroviaire au regard des problématiques de la qualité**

Le système ferroviaire a des caractéristiques qu'il convient de rappeler qui permettent de comprendre la difficulté qu'il a à assurer un niveau de qualité toujours satisfaisant :

- La production du service ferroviaire fait intervenir un nombre exceptionnellement important d'acteurs individuels qui concourent à cette production et dont la dispersion géographique et fonctionnelle rend très difficile l'encadrement et la motivation sur les questions de qualité<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Entre les agents de la voie, de la signalisation, de l'alimentation électrique, ... ceux ensu ite des gares, des postes d'aiguillage traversés, ... ceux par ailleurs qui organisent dans les dépôts les roulements de conducteurs ou de loco motives, ... ceux qui ont exécuté les opérations d'entretien du matériel roulant, ... et enfin ceux qui sont à bord, le conducteur et le(s) contrôleur(s), ... c e sont pour UN train, plusieurs centaines d'agents ind ividuels qui peuvent avoir été à l'origine d'une panne, d'un incident et de façon générale d'un défaut de qualité.

- Du fait par ailleurs du travail en 3x8 pour les postes sédentaires – *qui fait que pour tenir 24h sur 24 un poste il faudra 6 ou 7 personnes physiques différentes* -, du travail en roulement pour les « roulants », - *qui peuvent en suivant leur roulement ne revenir faire une même tâche qu'au bout de 10 jours voire plus* -, de la dispersion géographique déjà mentionnée, et de la division du travail très poussée entre grandes fonctions de l'entreprise, les personnes citées ci-dessus qui auront assuré la qualité - ou au contraire auront contribué à un défaut de qualité sur un train - ne travaillent pas régulièrement ensemble et ne se connaissent pas comme pourraient le faire des personnes constituant une « équipe » au sein d'une usine. Il y a donc une sorte d'anonymat dans le fonctionnement quotidien (...).
- D'autre part, l'exposition du chemin de fer aux causes externes de perturbation est extrêmement forte, soit du fait d'événements naturels (inondations, neiges trop abondantes, éboulements de terrains, brouillards givrants cassant la caténaire, etc...), soit du fait des hommes (manifestations de grévistes pour bloquer les trains, accidents aux passages à niveau, signal d'alarme tiré par un client, etc.).
- Enfin, la sophistication de plus en plus poussée des technologies employées se développe comme dans les industries similaires. Elle a le mérite de permettre des prestations de plus en plus en ligne avec les attentes de la clientèle<sup>3</sup> en ajoutant des éléments de confort bienvenus. Mais la contrepartie de cette sophistication est la multiplication des causes possibles de défaut susceptibles de mettre le train en panne ou de devoir changer les voyageurs de rames<sup>4</sup>.

A ce constat des spécificités et à cette description du contexte de la qualité dans les systèmes ferroviaires, il faut ajouter un point fondamental. La culture des entreprises ferroviaires reste, à juste titre, très marquée par la priorité donnée à la recherche d'un très haut niveau de sécurité proche de la sécurité absolue. Par analogie, dans le domaine de la qualité des services, l'objectif naturellement prioritaire du management sera d'atteindre dans chacune des fonctions intrinsèques du métier (le matériel roulant, les voies et signalisations (infrastructures), l'exploitation (aiguillages, gares, etc...)) un niveau de qualité aussi élevé que raisonnablement possible, dans une approche centrée avant tout sur les aspects technologiques.

Cette démarche est naturellement perçue comme devant conduire automatiquement à la qualité globale de la prestation de transport. Or ceci n'est pas toujours exact : si en effet, cette démarche est non seulement utile, mais aussi à l'évidence nécessaire, l'expérience prouve par contre qu'elle n'a pas été suffisante pour assurer un progrès de qualité sur la chaîne globale, ni un résultat jugé satisfaisant par le client final. Ceci s'explique, à notre avis, par le constat que cette approche :

- Ne fait pas assez de place aux processus d'interface entre fonctions et entre acteurs, alors que c'est souvent à cette interface que le dysfonctionnement va apparaître, chaque acteur restant persuadé, pour ce qui le concerne, qu'il a fait ce qu'il devait faire ...

---

<sup>3</sup> Par exemple, la climatisation des voitures de voyageurs, portes automatiques, marches d'accès aux quais qui se déroulent automatiquement sur les TGV, systèmes de réservation (...).

<sup>4</sup> Ce phénomène identique à celui qui touche l'industrie automobile avec les pannes informatiques de systèmes de plus en plus sophistiqués et sujets à des pannes aléatoires.

- Tend souvent à considérer assez largement les causes externes comme un mal inévitable, dont on n'a pas à se sentir responsable<sup>5</sup>.
- Se focalise presque exclusivement sur le taux d'incident en omettant fréquemment d'améliorer la capacité des processus à organiser un retour rapide vers une situation normale lorsqu'un incident se produit.
- N'est entrée que sous la pression, sous la contrainte, et « à reculons » dans la problématique de l'atténuation d'une part, de la compensation d'autre part des conséquences dommageables pour la clientèle des incidents de qualité qui surviennent

En synthèse il n'est pas exagéré de dire que le chemin de fer – par sa culture et aussi en conséquence des constats faits ci-dessus - vise plutôt un fonctionnement planifié détaillé à l'extrême et respecté à la lettre « passivement » par tous ceux qui y concourent.

Or, dans beaucoup d'entreprises industrielles ou de service, moins formées sur le moule des exigences de sécurité, force est de constater que le processus qualité sera construit préférentiellement sur une approche sensiblement différente visant à reconnaître que l'écart par rapport à la norme doit être très rare mais est inévitable dans tout processus de production et à partir de là appuyant une stratégie de qualité sur quatre piliers :

- Faire prendre conscience à chacun du fait que l'écart peut exister (et donc qu'il va exister de temps en temps), et qu'il faut y être préparé ;
- Analyser (puis mettre en œuvre) les moyens, (notamment technologiques, mais aussi portant sur la formation des employés et la diminution du risque d' « erreurs humaines ») de limiter la fréquence d'occurrence de ces écarts et leur ampleur ;
- Mettre en place de façon systématique des processus - prévus à l'avance et intégrés dans les mentalités et les organisations - de « forces de rappel », pour revenir rapidement à la norme attendue par le client lorsqu'il apparaît que l'on s'en est écarté.
- Atténuer au maximum en temps réel les conséquences pour les clients des défauts de qualité et dans certains cas faire un geste commercial de compensation financière pour ceux des clients qui ont eu la malchance d'être victimes d'un défaut de qualité.

De cette analyse générale, il résulte, selon nous, que l'amélioration de la qualité des prestations offertes par les entreprises ferroviaires est une tâche ambitieuse compte tenu de la complexité des processus en cause et du fait que cette situation est aussi profondément liée à des aspects culturels très forts – et sous certains angles très positifs – du fonctionnement du mode ferroviaire.

Instituer des pénalités n'a de sens que si elles sont convenablement calibrées en fonction du double objectif de compenser pour le client/utilisateur les « dommages » résultant de cette qualité insuffisante et de motiver les Directions Générales des entreprises ferroviaires à modifier dans le bon sens leur gestion des processus d'obtention de la qualité.

---

<sup>5</sup> Dès lors que ces causes sont externes, elles sont souvent invoquées, assez facilement, comme un motif d'exonération de responsabilité vis-à-vis de la clientèle.

Si ces conditions sont respectées, la mise en place de ces pénalités ne peut que contribuer positivement à un changement plus rapide des mentalités et des approches. Il s'agit d'un signal fort, dans un contexte d'ouverture, notamment avec l'arrivée de « nouveaux entrants » qui seraient ainsi incités, d'entrée de jeu, à porter une attention particulière à la gestion de la qualité.

### Remarques complémentaires spécifiques au fret ferroviaire

1/ Dans le domaine du fret, lorsqu'un écart apparaît par rapport à la norme, notamment un retard au départ du train qui ne soit pas minime - par exemple lorsqu'un train est remis au départ avec une demi-heure de retard -, c'est tout le processus de production de ce train qui va se trouver mis en cause. Dans ce cas là, **au lieu de réduire l'écart, c'est en général le contraire qui va se produire** et il est fréquent que le retard s'aggrave considérablement lorsqu'un tel train arrive<sup>6</sup>. Dans l'immédiat, un tel phénomène résulte inéluctablement du système ferroviaire tel qu'il est géré depuis toujours.

En perspective future à moyen long terme, la combinaison de la technologie de positionnement par satellite et d'un outil de régulation simultanée en temps réel de toutes les circulations – à base de systèmes informatiques permettant d'anticiper et de détecter à l'avance les obstacles au respect de son horaire auxquels va se heurter un train – permettrait des progrès déterminants (minimisation des retards, fluidification des trafics et augmentation des capacités à infrastructure identique).

Cela supposerait néanmoins de repenser totalement la notion même de sillons ainsi que les principes de base de la conduite des trains en s'inspirant de méthodes utilisées de facto depuis longtemps dans l'aérien pour fluidifier l'utilisation des slots d'atterrissage en tenant compte des retards connus des vols attendus, et en donnant aux vols long courrier et moyens courrier dès leur décollage les consignes pour qu'ils arrivent à destination au moment précis où un slot leur a été réservé.

Même si cela peut apparaître « futuriste », imaginer redonner de la souplesse dans la gestion des circulations à un système ferroviaire qui a construit son « business model » sur une programmation rigide jusque dans le moindre détail et une forme d'« obéissance passive » à une planification préétablie ne nous paraît pas totalement impossible compte tenu des technologies aujourd'hui disponibles (Comme indiqué ci-dessus, l'aérien, voire certains modes de transport public en site urbain, ont déjà une certaine expérience en la matière).

Une réflexion prospective des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire sur ces thèmes serait utile, ... car il est clair que si le chemin de fer reste dans une situation où par construction un train qui aura pris du retard au moment de son départ sera presque certain d'aggraver ce retard en cours de route, le chemin de fer conservera là un handicap énorme par rapport à tous les autres modes de transport et au fonctionnement habituel de l'économie.

2/ Il est nécessaire de bien comprendre que **l'attitude d'un agent de terrain** – dans une gare ou un poste d'aiguillage – va être naturellement très différente pour le fret ferroviaire et pour le transport de voyageurs. Ceci s'explique par différentes considérations :

---

<sup>6</sup> En fait, dès que ce train n'est plus dans son sillon, il gêne le bon fonctionnement des autres trains et la sagesse – ou en tout cas la décision spontanée des agents de terrain qui assurent la circulation des trains – sera souvent de le « sacrifier » en le garant, pour laisser d'autres trains rester à l'heure et ne pas être perturbés.

- **Les voyageurs bloqués dans un train réagissent et cette pression est très sensible....**  
La marchandise ne réagit pas en temps réel !
- La contrainte d'horaires d'un train de marchandises est moins perceptible par l'agent de terrain que celle du train de voyageurs. Très souvent, il ne connaît le train de marchandises que par un numéro. Il a peu d'informations sur son contenu et sur les conséquences d'un retard.

A noter à cet égard que les trains de fret sont souvent des trains de longue distance et n'ont comme points horaires importants que les heures de départ et d'arrivée qui, pour l'agent de terrain, peuvent être très lointains par rapport à sa zone de sensibilité<sup>7</sup>.

Sans que cela ait été délibérément voulu ou décidé, le système conduit intrinsèquement à ce qu'en situation perturbée, les trains de Fret soient en général moins bien traités et moins prioritaires que les trains de voyageurs. Dans la mesure où les moyens de traction (locomotives et agents de conduite) sont en roulement, le dysfonctionnement sur un train va se propager vers les trains qui devaient selon le roulement utiliser ensuite la locomotive voire l'agent de conduite, et ainsi de suite.

L'expérience montre d'ailleurs qu'une des causes principales de défaillance en matière de fret tient à un manque de locomotives et/ou d'agents de conduite compétents à l'endroit et à l'heure requis pour respecter le plan de transport et la promesse faite au client.

En vision d'avenir et à moyen long terme, différentes possibilités sont envisageables qui contribueraient à remédier à cette situation. Au-delà des pistes évoquées précédemment et de nature à apporter plus de souplesse dans la gestion des circulations, on peut pour mémoire et sans être exhaustif faire les observations suivantes :

- l'augmentation des moyens en locomotives et agents de conduite pourrait résoudre une partie des défauts de qualité. Compte tenu de son coût, il vaut mieux trouver les voies et moyens d'une meilleure utilisation des moyens de traction plutôt que de les augmenter lorsque ce n'est pas vraiment nécessaire.
- la dédication de moyens au secteur Fret : dédier des locomotives exclusivement au service fret, comme le font de plus en plus certaines entreprises, est certainement la meilleure façon de garantir qu'elles ne seront pas détournées à la première perturbation vers un besoin « Voyageurs »... ;
- la gestion centralisée des moyens de traction, qui nécessite préalablement un monitoring (par exemple via le GPS et demain Galiléo) pour savoir en temps réel où se trouvent les locomotives, permet une efficacité dans la gestion du parc et dans les arbitrages en cas de perturbations.

En conclusion, au niveau des pratiques du système productif, l'ampleur du handicap dont souffre le fret ferroviaire par rapport aux Voyageurs est considérable.

---

<sup>7</sup> Imaginons pour illustrer un train de trafic combiné Royaume Uni/ Italie qui prend un retard à Dijon en fin d'après-midi : il a quitté le Royaume Uni la veille et doit arriver en Italie à destination le lendemain matin tôt : vu de Dijon c'est assez loin des préoccupations locales dans le temps comme dans l'espace ... par rapport au TER qui est aussi là, qui sera en retard si la priorité est donnée au train de Fret et qui dessert toutes les gares de Dijon à Macon avec des voyageurs qui l'utilisent quotidiennement pour leurs trajets domicile-travail. On comprend aisément comment l'arbitrage va se faire spontanément !

3/ Par contre, **pour la mise en place de pénalités, le fret dispose d'atouts supérieurs à ceux des Voyageurs** pour trois raisons principales :

- L'urgence et l'utilité d'instaurer un système de pénalités apparaissent dans le Fret d'autant plus évidentes et justifiées aux yeux de la plupart des acteurs que la situation y est plus dégradée en terme de qualité de service, comme les chargeurs l'ont souligné à de nombreuses reprises.
- Les coûts unitaires de chaque envoi sont suffisamment élevés pour qu'il soit possible de concevoir un système dont les frais administratifs de gestion restent raisonnables par rapport aux indemnisations en jeu<sup>8</sup>.
- En fret enfin, la relation entre l'entreprise ferroviaire et son client est de type « Business to Business » avec toute la souplesse qu'elle suppose. Elle repose en général sur un contrat cadre négocié, le paiement des prestations rendues se faisant ex post, sur facture en fin de mois avec des termes de paiement ; ce qui laisse toute la place à une discussion de la facture si la prestation n'a pas été assurée conformément à ce qui avait été promis.

4/ Malgré ce terrain favorable à l'introduction d'un système de pénalités valable pour tout le fret, il convient à notre avis, pour des raisons d'efficacité et de pertinence des mesures envisagées, d'affiner l'analyse en distinguant entre les différents segments du marché du fret ferroviaire.

L'étude SYMONDS distingue, au sein de la demande de transport susceptible d'utiliser le fret ferroviaire, 2 principaux segments en fonction de la taille des envois clients.

Le premier segment correspond aux envois de plus de 500 T, c'est le segment classique du fret ferroviaire « massif ». C'est le segment le plus rentable pour les chemins de fer, mais il est aujourd'hui en stagnation si ce n'est en recul du fait des évolutions générales de la structure de l'économie de nos pays qui est de moins en moins basée sur des « industries lourdes ».

Le segment plus dynamique est donc celui des envois de 10 à 40/50 T, segment sur lequel le chemin de fer est directement concurrencé par le camion « charges complètes ». C'est certainement, selon l'étude SYMONDS, celui qui est susceptible de connaître une croissance dans les années à venir.

Nous partageons entièrement cette vision de la segmentation de la demande des chargeurs. Mais si on regarde les réponses en terme de produits offerts par les chemins de fer en face de cette demande, on constatera qu'en regard de ces segments de marché, différents modes de production sont utilisés par les entreprises ferroviaires pour réaliser l'acheminement de l'envoi.

Pour schématiser, cette production est opérée selon 3 modes (cf. description en infra) : le train complet, le wagon isolé et, de manière plus marginale, les systèmes de transport organisés autour d'un hub central.

Le train complet est un mode de production qui en premier lieu répond au segment traditionnel des envois lourds, de type industriel, dans une gamme d'envoi entre 400/500 T et 1500/3000 T. C'est son domaine d'excellence. **Mais aujourd'hui force est de constater que c'est cette même technique du train complet qui constitue à travers les trains blocs de conteneurs et de**

---

<sup>8</sup> Si l'on s'en tient à des ordres de grandeur, on peut indiquer que la facture de l'envoi d'un wagon de 40 tonnes sur 500 Kms peut avoisiner 1000 €, celle d'un train dépasse 15000 €, et il est rare que l'on n'envoie qu'un train ou qu'un wagon dans le mois.

**caisses mobiles, l'une des réponses aux besoins du segment des envois de 15 à 40 T dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le transport combiné.**

Dans ce cadre effectivement, un opérateur assure la fonction technico-commerciale de regroupement de plusieurs envois individuels pour aboutir au remplissage d'un train complet (la mission de collecte et d'éclatement des caisses mobiles vers leur expéditeur ou destinataire final étant assurée par des moyens routiers).

Aussi, tout en reconnaissant que c'est la demande d'envoi de 15 à 40 T qui est en croissance – sous l'angle de la demande –, nous pensons néanmoins pour notre part que c'est le mode de production en train complet qui va progresser (ou peut progresser). Le schéma ci-après illustre notre analyse.

Compte tenu tant de ses coûts que de ses performances (de plus en plus déconnectées des attentes du gros de la clientèle et de moins en moins en ligne avec ce que la concurrence offre couramment), **sauf mesures nouvelles importantes et coûteuses prises par des autorités publiques pour le redynamiser** (voir infra), ce mode de production en « Wagon Isolé » continuera, selon nous, à être en perte de vitesse.

La raison première de cette érosion nous paraît se situer d'abord dans la prestation elle-même et non pas dans des défauts de qualité, bien que ces défauts soient bien réels et ... n'arrangent rien.... !

En outre, il convient de noter, en parallèle, que la mise en œuvre d'un système de pénalités pour les wagons isolés pourrait s'avérer très difficile au regard de la chaîne de responsabilité. En effet, le retard se constatant par définition à l'arrivée du wagon, la recherche de la cause initiale du retard est relativement complexe. Ce wagon a fait partie de plusieurs trains ayant chacun fait l'objet de différentes recompositions. Le retard final peut donc être attribué, non seulement à l'une ou l'autre de ces recompositions, mais également à des éléments en amont de chacune de ces recompositions. Pour chaque arrivée en retard, la recherche de cette responsabilité pourrait être difficile et coûteuse.

Ce sont les raisons pour lesquelles il nous semble que, si un système de pénalité contraignant est institué, il devrait s'appliquer en priorité aux modes de production en train complet.

### Remarques complémentaires spécifiques aux Voyageurs

Comme cela a été largement développé précédemment, le transport de voyageurs, contrairement au fret, subit moins longtemps et moins souvent les contrecoups des dysfonctionnements. Parmi les raisons, multiples, on rappellera notamment que :

- En cas de défaillance, le voyageur va avoir tendance à réagir en temps réel et « on the spot » : il va faire connaître son mécontentement, et réclamer que tous les moyens soient mis en œuvre pour proposer une solution de remplacement et/ou un dédommagement.
- Qui plus est, l'agent de terrain maîtrise en général mieux à la fois le trajet et les horaires des trains de voyageurs du fait de leur caractère routinier et de ce fait, sera plus enclin à donner la priorité à ces trains.

Ceci conduit à considérer que la situation dans le domaine des voyageurs est clairement moins dégradée, tant dans sa réalité chiffrée que dans l'image qui en est perçue par les clientèles concernées. Il y a là, à notre sens, un argument pour agir dès lors que ce capital d'image – à dominante plutôt positive – de la ponctualité des trains de voyageurs constitue un atout indéniable qu'il convient de maintenir, voire de renforcer.

Nous reviendrons plus avant sur les analyses économiques des enjeux de pertes ou de gains de clientèles associés à une détérioration ou une amélioration de la qualité du service dans le domaine Voyageurs.

L'expérience des années récentes a montré, notamment à travers Eurostar et Thalys combien l'amélioration de la prestation elle-même – grâce en l'espèce à l'introduction de la grande vitesse et donc de gains de temps spectaculaires par rapport à la situation ante – avait permis des gains de parts de marché remarquables.

Ceci pourrait faire penser que seule l'amélioration des temps de trajet est importante et que la régularité en soi ne joue qu'un rôle modeste. En fait, **il doit être reconnu dans les deux cas que les entreprises ferroviaires exploitant ces services ont aussi et dès l'origine dans leur argumentaire joué sur la régularité et la ponctualité des trains comme un atout majeur par rapport à la concurrence** (en l'occurrence l'avion). Aujourd'hui, pour confirmer aux yeux de leur clientèle l'importance de cet aspect, ces entreprises ont d'ailleurs d'elles mêmes mis en place des systèmes, réellement significatifs, de compensation en cas de retard des trains (voir ci-après).

Notre avis sera donc nuancé et pourrait être résumé autour des deux affirmations suivantes :

- Le développement de la grande vitesse entre grandes villes européennes sera quantitativement le facteur dominant des prises de part de marché du rail dans le domaine Voyageurs dans les années qui viennent.
- Le maintien, voire l'amélioration d'une image de ponctualité, toujours associée historiquement au système ferroviaire, est et sera encore plus à l'avenir une condition importante de la fidélité des clients acquis au transport ferroviaire et une exigence affirmée de la part des nouvelles clientèles prises à la concurrence par le lancement de nouvelles offres telles que celles visées au point précédent.

Il est donc légitime dans la ligne des objectifs rappelés ci devant de la Commission de préparer l'instauration de pénalités en s'inspirant d'ailleurs des initiatives déjà existantes dans différents chemins de fer européens.

Par contre, dans le transport de voyageurs, il est nécessaire de rappeler que l'entreprise ferroviaire se trouve dans une relation de type B to C (Business to Consumers), portant sur des masses considérables (plusieurs centaines de millions par an ) de voyages dont le coût unitaire va être relativement bas (ordre de grandeur 30 € pour un voyage international).

Il conviendra donc à l'évidence d'éviter des systèmes générant une trop grande masse de dossiers de réclamations et pour lesquels les coûts administratifs de gestion des pénalités pourraient devenir totalement pénalisants et par-là même rendre le système trop contraignant.

Fort de ces considérations, l'approche qui sera développée ci-après s'articulera autour de la définition des bases juridiques de l'intervention communautaire (II). Elle sera suivie des développements consacrés au fret ferroviaire (III) et aux transports internationaux de voyageurs (IV).

II. LES BASES LEGALES DE L'INTERVENTION  
COMMUNAUTAIRE

Deux sortes de bases légales seront analysées dans la présente étude. Il faut distinguer les bases légales générales susceptibles de fonder la compétence de la Communauté en matière de transports ferroviaires en général (1), de celles qui confortent la compétence de la Communauté (2) dans les secteurs couverts par la présente étude (fret et transports internationaux de voyageurs).

Sur la base de cette étude, seront ensuite analysés le choix de l'instrument ainsi que ses destinataires (3) et le risque d'incompatibilité avec les autres normes en vigueur (nationales et internationales) (4). Enfin, seront faites nos recommandations sur les choix les plus appropriés (5).

## 1. Les fondements généraux

Trois bases légales différentes sont, de prime abord, susceptibles de fonder la compétence de la Communauté en vue d'adopter les mesures envisagées :

### a) L'article 71 du TCE [ex-article 75]

#### **Les transports sont au nombre des politiques à la base du marché commun.**

Les transports sont considérés comme étant des services, tels que définis à l'article 50 du Traité instituant la Communauté européenne ci-après : « TCE ». Leur régime devrait dès lors, du moins en principe, suivre les règles du Titre III, chapitre III du TCE intitulé : Les Services.

Toutefois, en vertu de l'article 51, § 1, *«la libre circulation des services en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports»*. Il s'agit du titre V du TCE intitulé « Les transports ».

Les règles prévues au titre V ne sont pas applicables d'emblée à tous les types de transport. L'application de plein droit ou non des règles prévues par ce titre relève de l'article 80 du TCE. Ainsi, en ce qui concerne les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, l'article 80 §1, du TCE dispose que *« les dispositions du présent titre s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable »*<sup>9</sup>.

Les transports sont ainsi l'une des politiques à la base du marché commun<sup>10</sup>. Au sein de ce titre, une attention particulière doit être portée aux articles 70 et 71 du TCE qui établissent les compétences des institutions européennes et les modalités de leur mise en œuvre en vue d'élaborer cette politique commune.

#### **La réglementation d'un système de compensation en vue d'améliorer la qualité des services internationaux de transport ferroviaire peut être réalisée dans le cadre de la politique commune des transports.**

Les données recueillies auprès des opérateurs économiques et des experts ferroviaires par la Commission confirment la dégradation du secteur des transports ferroviaires internationaux et administrent la preuve que l'action des Etats membres pris ensemble et conjointement et la coopération des entreprises ferroviaires nationales ne sont pas suffisantes pour améliorer la qualité.

Cette constatation implique donc une action globale et d'envergure afin d'assurer la permanence de ce type de transport. L'action communautaire est dès lors la plus appropriée, pour atteindre cet objectif.

---

<sup>9</sup> En ce qui concerne les autres types de transport, l'article 80, §2, du TCE dispose que « Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourra décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne ».

<sup>10</sup> CJCE, 4 avril 1974, Commission / France (ci -après : « arrêt du code de travail maritime »), 167/73, Rec. p. 359 (points 17 à 21).

L'article 70 du TCE prévoit que « les objectifs du traité sont poursuivis par les Etats membres, en ce qui concerne la matière régie par le présent titre, dans le cadre d'une politique commune des transports »

Cette disposition fait écho à celle de l'article 3 du TCE au terme duquel « 1. aux fins énoncées à l'article 2<sup>11</sup>, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité : [...] f) une politique commune dans le domaine des transports ».

La mise en œuvre de cette disposition est organisée à l'article 71<sup>12</sup> qui définit le champ d'application matériel et la procédure tendant à l'élaboration de cette politique commune des transports :

*«1. En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 70 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établit :*

- a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres ;
- b) les conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre ;
- c) les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports ;
- d) toutes autres dispositions utiles ».

Si la politique commune des transports doit être poursuivie au regard des principes et buts consacrés dans le Traité<sup>13</sup>, la Communauté dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'exercice de sa compétence ainsi que l'a reconnu la Cour de Justice des Communautés européennes dans un arrêt « Schumalla », en date du 28 novembre 1978<sup>14</sup>. Ce large pouvoir normatif et son caractère largement discrétionnaire, ont été confirmés par la suite, dans l'arrêt « Parlement / Conseil », en date du 22 mai 1985<sup>15</sup>, de la manière suivante :

*« 2. La politique commune des transports figure parmi les actions que la Communauté doit entreprendre, selon l'article 3 du Traité CEE, en vue d'établir un marché commun et de rapprocher progressivement les politiques économiques des Etats membres. Elle fait l'objet du titre IV de la deuxième partie du Traité, partie relative aux « fondements de la communauté ». L'article introductif de ce titre, l'article 74, prévoit que les objectifs du Traité seront poursuivis, dans le secteur des transports, « dans le cadre d'une politique commune.*

<sup>11</sup> "La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des actions économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres".

<sup>12</sup> Cette nouvelle numérotation est issue du Traité d'Amsterdam qui a par ailleurs ajouté un point c) (nouveau) au premier paragraphe de l'article 71, relatif aux mesures permettant d'améliorer la sécurité et, d'autre part, supprimé le paragraphe 2 (ancien) qui disposait que les dispositions visées aux points a) et b) du paragraphe 1 devaient être arrêtées au cours de la période de transition. La suppression de ce paragraphe confirme que les obligations découlant des points a) et b) du premier paragraphe sont toujours applicables et susceptibles de légitimer l'action de la Communauté aujourd'hui.

<sup>13</sup> CJCE, 30 avril 1986, Ministère public contre Lucas Asjes et autres, Andrew Gray et autres, Jacques Maillot et autres et Léon-Ludwig et autres (dit : « arrêt Nouvelles frontières »), affaires jointes 209 à 213/84, Rec. p. 1425 (points 35 à 39).

<sup>14</sup> CJCE, 28 novembre 1978, Fritz Schumalla, 97/78, Rec. P. 2311.

<sup>15</sup> CJCE, 22 mai 1985, Parlement européen / Conseil des Communautés européennes, 13/1983, Rec. 1513.

[...]

49. [...] S'il est vrai que ce pouvoir d'appréciation [dont dispose le Conseil] est limité par les exigences découlant de l'établissement du marché commun et par certaines dispositions précises du Traité, comme celles fixant les échéances, il n'en reste pas moins que, dans le système du Traité, il appartient au Conseil de déterminer, selon les règles de procédures prévues par le Traité, les objectifs et les moyens d'une politique commune des transports.

50. En effet, si le Conseil est tenu, dans le cadre de son obligation d'établir une politique commune des transports, de faire l'ensemble des choix nécessaires pour arriver à la mise en place progressive d'une telle politique, le contenu de ces choix n'est pas précisé par le Traité. C'est ainsi, par exemple, que le traité laisse au Conseil le soin de déterminer si les actions dans le secteur des transports doivent d'abord concerner les rapports entre les chemins de fer et les autorités publiques ou les relations de concurrence entre le trafic routier et le trafic ferroviaire. C'est également au Conseil de déterminer les priorités à observer dans l'harmonisation des législations et des pratiques administratives dans ce secteur et de décider quel est le contenu d'une telle harmonisation. Sur ce terrain, le Traité accorde un pouvoir discrétionnaire au Conseil.

[...]

62. Il y a lieu de rappeler d'abord que l'article 61, paragraphe 1, prévoit que la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports. L'application des principes de liberté des prestations de services, tels qu'établis en particulier par les articles 59 et 60 du Traité, doit donc être réalisée, selon le Traité, par la mise en œuvre de la politique commune des transports et, plus particulièrement par la fixation des règles communes applicables aux transports internationaux et des conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux, règles et conditions visées par l'article 75, paragraphe 1, sous A) et B), et concernant nécessairement la liberté de prestations de services».

La Cour a également répondu à la question de savoir quelle est l'étendue de la compétence conférée à la Communauté en vertu de la lettre d°) du paragraphe 1 de l'article 71 au titre de « toutes autres dispositions utiles », dans son arrêt *Schiffahrt*<sup>16</sup>, en date du 17 juillet 1997. Elle a ainsi jugé que :

« 21. [...] Le juge national demande en substance si le règlement de base ne doit pas être déclaré invalide au motif qu'il ne serait pas « utile » au sens de l'article 75, paragraphe 1, sous c), du traité CEE, devenu traité CE.

[...]

23 Selon une jurisprudence constante, le traité, en donnant au Conseil pour mission d'instaurer une politique commune des transports, lui confère un pouvoir normatif quant à l'adoption de règles communes appropriées (arrêt du 28 novembre 1978, *Schumalla*, 97/78, Rec. p. 2311, point 4).

24 En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur communautaire, mais doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir, notamment, arrêts du 29 février 1996, *Commission/Conseil*, C-122/94, Rec. p. I-881, point 18; du 12 novembre 1996, *Royaume-Uni/Conseil*, C-84/94, Rec. p. I-5755, point 58, et du 14 janvier 1997, *Espagne/Commission*, C-169/95, non encore publié au Recueil, point 34).

<sup>16</sup> CJCE, 17 juillet 1997, SAM *Schiffahrt Gm bH* et *Heinz Stapf* contre *Bundesrepu blik Deutschland*, C-248/95 et C-249/95, Rec. p. 4475.

25 En outre, il découle de la jurisprudence de la Cour que, lorsque la mise en oeuvre par le Conseil d'une politique commune implique, comme en l'espèce, la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, le pouvoir discrétionnaire dont il jouit ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base en ce sens, notamment, qu'il lui est loisible de se fonder, le cas échéant, sur des constatations globales (voir, en ce sens, arrêts du 12 juillet 1979, Italie/Conseil, 166/78, Rec. p. 2575, point 14, et du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil, 138/79, Rec. p. 3333, point 25).

26 En l'espèce, au moment de l'adoption du règlement de base, le Conseil, comme il l'a lui-même souligné, a été amené à analyser une situation économique et sociale préoccupante, écrite aux sixième et septième considérants du règlement de base, et à faire sur cette base des choix politiques quant aux moyens qui lui sont apparus comme étant les plus appropriés. En effet, le Conseil devait concilier les préoccupations découlant de la surcapacité du secteur de la navigation intérieure - et notamment les problèmes liés à une réduction substantielle de cette surcapacité - avec l'opportunité de mesures sociales au profit des personnes travaillant dans le secteur. Comme il ressort du deuxième considérant du règlement de base, il l'a fait en tenant compte d'une analyse prospective de l'évolution du marché à moyen terme, selon des données fournies par la Commission et recueillies en étroite collaboration avec les organismes représentatifs du secteur au niveau européen.

27 A cet égard, il convient de constater que, à première vue, en adoptant une réglementation qui a pour objet de réduire les surcapacités structurelles pour faire face à une situation économique et sociale incontestablement grave dans le secteur, et en organisant à cette fin une action de déchirage financée par le secteur lui-même, le Conseil n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation. En effet, le moyen qu'il a choisi pour faire face aux problèmes du secteur semble apte à contribuer à un assainissement de celui-ci et, partant, à alléger ses problèmes ».

Il résulte de toute cette jurisprudence que, dans la mesure où le Traité ne décrit pas de manière précise l'étendue des compétences de la Communauté en ce qui concerne l'élaboration d'une politique commune tendant à l'établissement du marché commun, voire du marché intérieur, celle-ci dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité et au contenu des mesures à prendre pour autant que celles-ci poursuivent l'un des buts du Traité et qu'elles soient justifiées d'un point de vue économique, au besoin, par de données globales.

Le pouvoir normatif de la Communauté peut donc intervenir en ce domaine et se traduire par des mesures d'harmonisation et de rapprochement des législations des Etats membres.

Il est donc possible de soutenir sans excès, et sous réserve des développements consacrés au principe de proportionnalité et à la liberté contractuelle qu'une réglementation optimale du contenu des contrats de transports entre les entreprises ferroviaires et leurs clients conduisant à prévoir des indicateurs de qualité et un système de compensations pourrait relever des mesures susceptibles d'être adoptées au titre de l'article 71 §1 a) et d) du TCE.

D'autres fondements légaux généraux pourraient être sollicités, mais uniquement dans l'hypothèse où l'article 71 serait contesté.

## b) L'article 95 du TCE [ex-article 100 A]

La mesure envisagée par la Commission est également susceptible de se rattacher à l'article 95 du TCE, notamment aux § 1 et 3. En vertu de cette disposition,

*«1. Par dérogation à l'article 94 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 14. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.*

*[...]*

*3. La Commission, dans ses propositions prévues au §1 en matière de santé, sécurité, protection de l'environnement, et protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques. Dans le cadre de leurs compétences respectives, le Parlement européen et le Conseil s'efforcent également d'atteindre cet objectif ».*

La combinaison de ces paragraphes permet de reconnaître à la Communauté, la possibilité d'arrêter les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objectif l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur défini à l'article 14 §2, du TCE, dans les termes suivants :

*« Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité ».*

D'une manière générale, l'article 95 du TCE donne compétence à la Communauté pour légiférer dans des domaines très divers pour autant que les mesures envisagées, normalement d'ordre économique, soient susceptibles d'avoir un effet positif sur le marché intérieur. Le domaine des transports, notamment du transport ferroviaire est concerné par l'effet combiné des dispositions des articles 14 §1<sup>17</sup> et 80 (déjà cité) du TCE.

La Communauté jouit ainsi d'un pouvoir d'harmonisation très large et de caractère horizontal, c'est à dire une harmonisation qui vise le rapprochement des législations nationales et qui permet donc de légiférer dans un domaine qui relève normalement des droits nationaux.

Une mesure qui vise l'amélioration des performances du transport ferroviaire pourrait donc relever de la compétence communautaire en vertu de l'article 95 du TCE.

Sans préjudice des développements ultérieurs sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité qui s'imposent à l'action communautaire, le recours à l'article 95 du TCE pourrait s'avérer délicat. La possibilité de l'invoquer dans le même acte cumulativement avec l'article 71 (qui est privilégié dans la présente étude comme fondement de l'action communautaire) est toutefois inopportune.

---

<sup>17</sup> Article 14 du TCE : «1. La communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992, conformément aux dispositions du présent article, des articles 15 et 26, de l'article 47, paragraphe 2, et des articles 49, 80, 93 et 95 et sans préjudice des autres dispositions du présent traité.

En effet, dans l'éventualité d'un contrôle par la Cour de Justice du choix de la base légale utilisée, le recours aux articles 71 et 95 à la fois sera critiqué au nom de la règle « *generalibus specialia derogant* » qui veut que soit privilégié, le recours à certaines règles du droit primaire ayant une vocation sectorielle (dans notre cas d'espèce, l'article 71 du TCE) plutôt qu'à celles présentant un caractère général (l'article 95 du TCE).

Ce contrôle est effectué normalement à l'appui d'un éventail de critères dont les plus importants sont le champ matériel, le but et le contenu de l'acte par rapport à la base légale utilisée.

Le principe invoqué ci-dessus s'applique lorsque la disposition sectorielle permet d'effectuer une harmonisation de même nature. Dans le champ réglementaire actuellement à l'étude, l'article 95 permet d'effectuer une harmonisation des législations nationales lorsque celles-ci ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

Dans la mesure où l'article 71 du TCE permet de parvenir au même résultat dans un secteur couvert par la politique commune des transports, cette disposition doit être privilégiée au détriment de l'article 95 avec lequel il ne pourrait pas s'appliquer cumulativement.

### c) L'article 308 du TCE [ex article 235]

Lorsque la Communauté ne bénéficie pas de compétences d'attribution explicites ni implicites déduites des dispositions du Traité, la Communauté a la possibilité de recourir à l'article 308 du TCE en vue de l'accomplissement des buts du traité. Cet article consacre des pouvoirs implicites au profit de la Communauté.

En vertu de cette disposition, « *si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées* ».

Toutefois, cet article ne peut servir de base légale à un acte de la Communauté que pour autant qu'aucune autre disposition du traité n'est de nature à conférer cette compétence à la Communauté.

Dans la mesure où l'article 71 ou, le cas échéant, l'article 95 du TCE sont susceptibles de donner la compétence à la Communauté, l'étude de cette base légale ne sera pas approfondie.

## 2. Les fondements légaux complémentaires

Outre les compétences d'ordre général qui viennent d'être exposées, d'autres dispositions du Traité sont susceptibles de conforter la compétence de la Communauté privilégiée au titre de l'article 71 du TCE.

Compte tenu des particularités propres à chacun des domaines couverts par la présente étude, il a semblé utile de conforter l'action de la Communauté en recourant à l'argument complémentaire tenant à la protection des consommateurs en ce qui concerne le transport international des voyageurs (a) et, à l'amélioration de la concurrence (b) et à la libre prestation de services (c) en ce qui concerne le fret ferroviaire international

### a) La protection des consommateurs dans le transport de voyageurs

Il est notoire aujourd'hui que la volonté de la Communauté est de prendre en compte les intérêts des consommateurs dans l'ensemble des politiques relevant de sa compétence. A cet égard, la Commission a publié une communication en date du 8 juin 2002 intitulée : « *Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006* » qui tient compte de la protection des consommateurs dans le domaine des transports. Cette communication fixe trois objectifs principaux :

- un niveau commun élevé de protection des consommateurs ;
- l'application effective des règles de protection des consommateurs au secteur des transports ;
- et la participation des organisations de consommateurs aux politiques communautaires.

Cette politique des consommateurs va avoir pour effet de combler une lacune au niveau communautaire qui tient au fait que le secteur des transports est explicitement exclu du champ d'application des réglementations pertinentes au niveau communautaire<sup>18</sup>, notamment en raison du fait que la protection des voyageurs est assurée dans le cadre de la COTIF.

Conforter l'action de la Communauté en matière de compensation pour défaut de qualité par le biais de l'article 153 du TCE constitue un signal fort donné aux entreprises ferroviaires pour une meilleure prise en compte des droits des usagers, notamment par une meilleure qualité du service. Cette disposition prévoit :

*« 1. Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts. »*

<sup>18</sup> Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs et de la Directive 97/7 du PE et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance.

2. Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté.

3. La Communauté contribue à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 par :

- a) des mesures qu'elle adopte en application de l'article 95 dans le cadre de la réalisation du marché intérieur ;
- b) des mesures qui appuient et complètent la politique menée par les Etats membres, et en assure le suivi.

4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, arrête les actions spécifiques visées au paragraphe 3, point b).

5. Les mesures arrêtées en application du paragraphe 4 ne peuvent empêcher un Etat membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes. Ces mesures doivent être compatibles avec le présent traité. Elles sont notifiées à la Commission ».

L'application de l'article 153 susvisé à l'instauration d'un système de qualité implique une analyse de cet article sur deux aspects.

- En premier lieu, le paragraphe 2 de cet article met à la charge de la Communauté la prise en compte de la protection des consommateurs dans le cadre des autres actions et politiques de la Communauté. Sur ce point, les objectifs tendant à améliorer la qualité des transports et de la protection des consommateurs dans le domaine du transport ferroviaire relevant de la compétence communautaire se rejoignent dans la démarche objet de la présente étude. En effet, ces deux points sont étroitement liés.
- En second lieu, le paragraphe 4 donne compétence à la Communauté de prendre toute mesure qui tend à l'amélioration du marché intérieur. Or, la protection des consommateurs dans les transports internationaux fait, sans nul doute, partie des objectifs du marché intérieur.

Dans ce cadre, la Communauté a toute compétence pour intégrer l'objectif de protection des consommateurs dans l'instauration d'un système de qualité dans les contrats de transports conclus entre les entreprises ferroviaires et les consommateurs.

D'un point de vue purement procédural, les articles 71 et 153 soumettent l'acte envisagé à la procédure de l'article 251 du TCE et à la même exigence de consultation du Comité économique et social. La Communauté pourrait ainsi utiliser de manière combinée les articles 71 et 153 du TCE pour élaborer une réglementation sur la qualité dans le domaine des transports internationaux de voyageurs.

La seule limite à cette compétence est le principe de subsidiarité. Mais ainsi qu'il sera exposé ultérieurement, les Etats pris isolément ne sont pas susceptibles de prendre une mesure de telle envergure, ce qui justifie une intervention au niveau communautaire.

Le recours à l'argument tenant à la protection des consommateurs tel que visé à l'article 153 du TCE n'est toutefois pas aussi pertinent dans le domaine du fret que dans le transport de voyageurs, dans lequel les rapports commerciaux priment.

En effet, les clients des entreprises ferroviaires ne sont pas susceptibles d'être visés par cette disposition, dans la mesure où, en raison de leur qualité de professionnels, ils ne rentrent pas dans la notion de consommateur, telle que définie par la Cour de Justice<sup>19</sup>. Il faut donc rechercher si un autre fondement est de nature à conforter la compétence de la Communauté en matière de fret.

## **b) L'amélioration de la concurrence dans le domaine du fret**

D'une manière générale, l'existence d'un chapitre spécifique consacré à une politique commune comme peut l'être celle de transport, ne fait pas obstacle, en application d'une jurisprudence constante, à l'application des autres dispositions pertinentes du TCE, sauf disposition explicite contraire de celui-ci.

Il va de soi que la dégradation continue de la qualité du fret ferroviaire trouve son origine, notamment dans l'absence de concurrence dans le secteur considéré et que par ailleurs la concurrence intermodale n'offre pas toujours d'alternative efficace aux opérateurs économiques soumis à la grande dépendance des entreprises ferroviaires.

Cette situation crée un déséquilibre manifeste entre les entreprises ferroviaires qui jouissent très souvent d'un monopole sur le territoire d'un Etat membre et les clients de ces entreprises dont le pouvoir de négociation est proportionnel à la taille et à la possibilité de recourir à un autre mode de transport concurrentiel, tel le transport routier.

Elle est dès lors très préjudiciable notamment aux entreprises de petite ou moyenne taille (cf. les PME) qui se voient imposer le plus souvent des clauses contractuelles déséquilibrées et sont de même privées d'une compensation équitable en cas de défaillance des entreprises ferroviaires.

La référence aux règles de concurrence applicable aux entreprises, et notamment aux positions dominantes, aux côtés des dispositions de l'article 71 du TCE peut constituer un acte fort en faveur du rétablissement des conditions d'une réelle négociation entre les opérateurs économiques soumis à la dépendance des entreprises ferroviaires.

L'obligation de prévoir des exigences minimales de qualité et des mécanismes permettant d'en assurer l'effectivité va inciter les entreprises ferroviaires à ajuster leurs comportements aux normes nouvelles si ces dernières sont suffisamment dissuasives. Ainsi qu'il sera démontré dans la III<sup>ème</sup> partie de ce rapport, l'impact financier d'un système de pénalité peut inciter les entreprises ferroviaires à renoncer à une coopération mettant à leur charge des conséquences financières pour non-qualité, pour tirer profit de la directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires, telle que modifiée par la Directive 2001/12/CE du 26 février 2001. Le mécanisme de solidarité qui sera applicable dissuadera les entreprises ferroviaires qui s'engageront dans l'amélioration de la qualité de leurs services à coopérer avec des entreprises dont les services seront jugés médiocres.

<sup>19</sup> CJCE, 22 novembre 2001, Cape Snc / Idea 1 service Srl et Idealservice MM RE Sas c/ OMAI Srl, C. -541/99 et C-542/99, Rec. 9049.

Par ailleurs, les exigences minimales en matière de qualité vont avoir pour corollaire d'offrir aux opérateurs cocontractants, des garanties d'une réelle négociation par le fait de pouvoir exiger des conditions minimales de qualité sanctionnées par des compensations effectives.

Les mesures envisagées par la Communauté auront certainement une incidence directe sur la concurrence intracommunautaire des services ferroviaires de transport et il n'est pas totalement aberrant d'escompter une amélioration de la concurrence.

Elles peuvent donc également être justifiées, dans le cadre de la politique commune des transports, par la volonté d'améliorer la concurrence, but reconnu par l'article 3 du TCE, sous réserve de respecter le principe de proportionnalité compte tenu notamment de ce que représente la part du fret international dans le chiffre d'affaires des entreprises ferroviaires.

### c) L'ouverture du marché et la libre prestation de services

Ainsi qu'il a été exposé précédemment la Communauté doit, par le biais de la politique commune des transports, assurer la libre prestation de services<sup>20</sup> dans le domaine des transports, notamment dans celui des transports ferroviaires.

La libre prestation de service implique d'une manière générale l'élimination de toutes discriminations à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un Etat membre autre que celui où la prestation doit être fournie<sup>21</sup>.

Toutefois, la libre prestation de services dans le domaine des transports doit être comprise comme le libre accès au marché du transport par les entreprises ferroviaires. Or, la réalisation de la liberté de prestation de services nécessite entre autres éléments, une ouverture du marché à la concurrence. En effet, le marché intérieur selon l'article 14 §2, du TCE, « *comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée* ».

Nous retrouverons cette problématique lorsque sera discutée la question de l'inclusion du transport domestique dans le champ de la réglementation envisagée. Mais sous cet angle, le marché domestique fait partie intégrante de ce grand marché et pourrait, d'un point de vue juridique, être concerné par l'application des mesures envisagées par la Communauté<sup>22</sup>.

Cette ouverture fait suite aux avancées obtenues avec la directive 91/440/CEE. Une nouvelle étape définie par la directive 2001/12/CE sera effective à partir de mars 2003 pour certains axes lorsque ceux-ci sont utilisés pour des transports internationaux de marchandises. L'édifice sera parachevé en 2008 avec l'ouverture complète du fret international à la concurrence.

Même si les dispositions précédentes n'ont porté que sur le fret international, il n'en reste pas moins que l'ouverture des marchés nationaux est également indispensable à la constitution d'un réel grand marché unique cher aux fondateurs de la Communauté.

<sup>20</sup> CJCE, 22 mai 1985, Parlem ent européen / Conseil, précité, point 62.

<sup>21</sup> CJCE, 17 décembre 1981, John Webb, 279/80, Re c. p. 3305.

<sup>22</sup> La question de l'opportunité de cette inclusion est abordée dans les recommandations sous a°).

### 3. Le choix de l'instrument et les destinataires de la réglementation

#### a) Choix de l'instrument

A titre liminaire, il convient de relever que les bases légales pouvant être utilisées comme fondement légal des réglementations envisagées ne prédéterminent pas l'instrument juridique susceptible d'être utilisé pour instituer des systèmes de compensation dans le transport ferroviaire.

De même, la référence aux principes de subsidiarité et de proportionnalité n'implique pas nécessairement le recours à l'un ou à l'autre. Il reste cependant vrai, sans qu'il existe une obligation en ce sens, que le recours à la Directive est très souvent privilégié au détriment du Règlement, lorsque l'action de la Communauté est susceptible d'intervenir dans un domaine de compétence concurrente afin de laisser une assez large marge de manœuvre aux Etats membres.

Néanmoins, cette marge de manœuvre doit être compatible avec la réalisation de l'objectif de la mesure et le respect des exigences du traité. Deux instruments sont susceptibles d'être mis en œuvre : le Règlement ou la Directive.

Le choix en faveur de l'un ou de l'autre sera fonction d'un certain nombre de paramètres tels que l'acceptabilité de la mesure déterminée notamment en fonction de son contenu et des contraintes qu'elle impose aux destinataires, la rapidité de mise en œuvre de la mesure, étant précisé qu'il est parfaitement concevable d'adopter deux solutions distinctes, l'une pour le fret et l'autre pour le transport de voyageurs.

La Communauté semble privilégier le recours au règlement, notamment en raison de deux faiblesses majeures de la Directive :

- Elle nécessite une mesure nationale de transposition et, à ce titre, retarde la mise en œuvre de la mesure. Certes, la jurisprudence a reconnu l'effet direct aux dispositions claires, précises et inconditionnelles à l'expiration du délai de transposition, mais cette jurisprudence ne supprime par le délai de latence qui s'écoule entre l'entrée en vigueur à la publication de l'acte et l'invocabilité de la mesure à l'expiration du délai de transposition imparti aux Etats membres.
- L'application uniforme de la mesure envisagée est difficile à obtenir compte tenu du fait que les Etats membres ont le choix des moyens pour atteindre les buts poursuivis par la Directive. Cette application uniforme sera d'autant plus difficile à atteindre que le délai de latence mentionné ci-dessus sera long.

### Dans le domaine du fret.

Compte tenu des échéances futures<sup>23</sup>, l'urgence commanderait de faire l'économie de cette étape de transposition et d'éviter qu'une transposition peu uniforme minimise la portée des mesures. Ceci justifierait de prendre une mesure directement applicable.

Néanmoins, le recours au règlement pourrait poser un problème de cohérence dans l'action de la Communauté dans la mesure où dans le domaine du transport ferroviaire, la grande majorité des règles existantes a été introduite par le biais de Directives.

A cette objection, il est possible d'arguer que l'instrument « Directive » correspondait à une période préparatoire en l'absence d'une véritable politique formalisée des transports et qu'aujourd'hui, l'instrument « Règlement » traduit la volonté de la Commission de répondre par un instrument approprié à une situation qui ne cesse de se dégrader depuis quelques années. Il s'agirait alors d'un réel changement de cap dans l'action de la Communauté.

Si le choix de cet instrument un peu « brutal » ne milite pas a priori pour l'acceptabilité de la réglementation envisagée, l'absence de réelle motivation des entreprises ferroviaires (en position de force) ne joue pas davantage en faveur de l'amélioration de la situation actuelle.

Par ailleurs, les relations historiques traditionnelles entre les entreprises ferroviaires et les Etats membres sont encore à l'heure actuelle, en l'absence d'une réelle séparation économique, de nature à hypothéquer la réalisation de l'objectif poursuivi par la Communauté. Le recours à la Directive aurait pour effet d'offrir aux entreprises ferroviaires une tribune nationale pour faire de la surenchère à l'occasion de l'adoption des mesures de transposition.

Un instrument aux effets immédiats, comme l'est le Règlement, nous paraît être la réponse la plus appropriée. Toutefois, une attention particulière devra être portée au contenu des mesures qui conditionneront l'acceptabilité de l'acte par les opérateurs économiques.

Des mesures trop contraignantes et inacceptables à leurs yeux, compte tenu du poids du fret dans leur chiffre d'affaires, pourraient susciter des oppositions au projet.

Dès lors, cet élément ne constitue pas en soi un argument juridique, mais plutôt un argument de caractère politique et d'opportunité dans la gestion des relations avec les opérateurs économiques. Néanmoins d'un point de vue juridique, il va avoir une incidence dans l'examen des risques, les opérateurs économiques pouvant être tentés de contester par tout moyen, les réglementations envisagées.

---

<sup>23</sup> Mars 2003 : entrée en vigueur des directives du « paquet infrastructures » et ouverture des réseaux appartenant au réseau transeuropéen de fret ferroviaire et 2008 : ouverture des réseaux au regard du fret international par le biais de l'intégration de tous les réseaux européens au réseau transeuropéen de fret ferroviaire.

### Dans le domaine du transport des passagers

Au regard du principe de proportionnalité, le recours au règlement fût-il très détaillé ne paraît pas soulever de difficultés insurmontables dès lors que les mesures préconisées ne sont pas en soi manifestement excessives et sont par ailleurs nécessaires.

En effet, le recours à cet instrument pour assurer la protection des droits des usagers dans le domaine des transports ferroviaire vient combler une lacune dans la mesure où ce secteur économique spécifique n'a pas donné lieu à réglementation sur ce terrain. Par ailleurs, au regard de la cohérence de l'action communautaire, il n'y a pas de difficulté particulière. En comparaison avec le transport aérien, le règlement a été utilisé pour assurer la protection des droits des passagers du transport aérien.

#### **b) Destinataires de la mesure**

De manière quasi automatique le recours à un règlement ou à une directive donne une indication sur les destinataires de la mesure. En effet, dans l'hypothèse de l'adoption d'une Directive, les Etats sont les destinataires privilégiés qui devront mettre en œuvre les mesures appropriées en vue d'atteindre les objectifs poursuivis. Dans l'hypothèse de l'adoption d'un Règlement, l'instrument est valable « erga omnes ». Il concernera tous les acteurs économiques et pourrait également concerner les Etats.

Il convient de souligner que dans la matière qui nous préoccupe, les acteurs principalement concernés sont les opérateurs économiques et la cible, les contrats de transport conclus entre les entreprises ferroviaires et leurs clients (opérateurs économiques ou voyageurs). C'est à l'intérieur de ces contrats que doivent être pris en compte les indicateurs de qualité et les pénalités y afférentes.

Les gestionnaires d'infrastructures sont également concernés dans la mesure où leurs diligences conditionnent dans une grande mesure la qualité du service offert par les entreprises ferroviaires. Il apparaît dans ces conditions que *les Etats membres n'ont qu'un rôle d'accompagnement*.

Dans ces conditions, les mesures envisagées doivent être prioritairement adressées aux acteurs économiques, la Communauté pouvant, si elle le souhaite, mettre des obligations supplémentaires à la charge des Etats membres. Ce choix aurait en effet comme principale vertu, outre la rapidité et l'efficacité immédiate, de s'adresser à tous les intervenants à la prestation de transport.

Un point particulier mérite d'être également développé. Il s'agit principalement de la possibilité, voire de la nécessité, d'introduire certaines obligations à la charge des passagers dans le cadre du contrat de transport de voyageurs.

A cet égard, et d'un point de vue juridique, nous ne voyons pas d'inconvénients à ce que certaines obligations soient mises à la charge des passagers, notamment celles d'être en possession d'un billet valable ou d'avoir un comportement correct. Au demeurant, les dispositions des RU-CIV mettent des obligations à la charge du passager.

Si ces obligations sont incidemment abordées par les clauses d'exonération qui excluent, notamment le fait de la victime (en l'occurrence, le passager) des cas de responsabilité de l'entreprise ferroviaire, l'introduction explicite de certaines obligations à la charge des passagers permet, d'un point de vue tactique, de rassurer les entreprises ferroviaires qui pourraient se sentir victimes d'un certain « acharnement ». Ceci serait un élément de plus dans le sens de l'acceptabilité de la réglementation.

## 4. L'analyse des risques d'incompatibilité

La compatibilité des mesures envisagées doit être analysée au regard, d'une part, des engagements internationaux contractés par la Communauté, seules normes de nature à restreindre son action (a) et, d'autre part, des engagements internationaux contractés par les Etats membres (b) et de quelques législations nationales significatives (c).

### a) Les Accords internationaux conclus par la Communauté

Les accords internationaux conclus par la Communauté en matière ferroviaire sont notamment :

- L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne sur le transport de marchandises par route et par rail en date du 2 mai 1992.
  - L'Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route du 21 juin 1999.
  - L'Accord sur l'espace économique européen
- En ce qui concerne l'**Accord avec la Suisse du 2 mai 1992**<sup>24</sup>, cet accord qui couvre le transit communautaire vers la Suisse pose le principe *d'une action concertée* pour l'adoption de mesures destinées, notamment, à élaborer des clauses de responsabilité pour les services de transport combiné, comparables à celles qui existent pour d'autres modes de transport, améliorer la fiabilité et les temps d'acheminement du transport combiné (cf. améliorer la compétitivité), offrir des délais de transport garantis etc.

Dans ces conditions et, au regard de cet accord toujours en vigueur<sup>25</sup>, l'efficacité en territoire suisse, du système préconisé par la Commission devrait faire l'objet d'une concertation avec cet Etat.

- En ce qui concerne l'**accord avec la Suisse du 21 juin 1999**<sup>26</sup>, cet accord couvre le transport ferroviaire international de voyageurs et de marchandises, le transport combiné international, ainsi que les transports effectués par des entreprises ferroviaires établies dans l'une des parties contractantes.

Il prévoit notamment que les mesures prises dans le cadre de cet accord (dont certaines sont relatives à la qualité et à l'amélioration du transport ferroviaire) sont mises en œuvre progressivement et, si possible, de manière coordonnée.

Il prévoit toutefois la possibilité pour les parties de modifier leur législation interne de façon autonome, même dans les domaines couverts par le présent accord, l'application de ces mesures étant limitée à leur ressort territorial propre. Cette faculté est néanmoins assortie d'une obligation d'information en faveur de l'autre partie contractante en vue de promouvoir une politique coordonnée.

<sup>24</sup> Voir notamment articles 2 et 7.

<sup>25</sup> En effet, aux termes de l'article 4 de l'accord de 1999 : « sous réserve des dérogations introduites par le présent accord, les droits et obligations des parties contractantes résultant de l'accord de 1992 ne sont pas affectés par les dispositions du présent accord ».

<sup>26</sup> Voir notamment articles 2, 31, 33, 36 et 52.

- En ce que concerne l'Accord sur l'espace économique européen<sup>27</sup> (chapitre VI).

Les deux seules contraintes établies par cet accord sont le traitement national pour les transporteurs des Etats contractants et la non-discrimination.

La Communauté reste dès lors libre de prendre toute mesure dans ce domaine sous réserve de respecter ces deux principes à l'égard des transporteurs des autres Etats contractants.

Sous les réserves signalées ci-dessus en ce qui concerne les relations avec la Suisse, l'action de la Communauté au titre du système de compensation n'est donc pas susceptible d'entrer en contradiction avec les accords internationaux visés ci-dessus.

## b) Les accords internationaux conclus par les Etats membres

La compatibilité des mesures envisagées doit également être examinée au regard des engagements internationaux souscrits par les Etats membres, mais auxquels la Communauté n'est pas partie.

A ce titre, les stipulations de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980<sup>28</sup> dans sa version applicable à partir du 1er novembre 1996 (ci-après : "COTIF") avec ses appendices et annexes, et notamment aux règles uniformes CIV et CIM doivent être prises en compte dans la démarche couverte par la présente étude. L'étude de l'ensemble de ce texte se fera au fur et à mesure de nos développements du fait des interactions importantes avec le système proposé.

Les règles uniformes annexées à la COTIF auxquelles ont adhéré les Etats membres sont, à notre connaissance, les seules règles internationales contraignantes existantes établissant des critères de qualité dans le cadre des transports ferroviaires internationaux.

Cet accord ne paraît pas être un obstacle majeur dans la mesure où les règles uniformes qui lui sont annexées prévoient une dérogation en faveur des règles communautaires et reconnaissent la faculté aux Etats membres d'y déroger lorsqu'ils appliquent, notamment une norme communautaire.

Ainsi, en application de l'article 66 des RU-CIM, « les dispositions des Règles uniformes ne peuvent prévaloir contre celles que certains Etats sont amenés à prendre, dans le trafic entre eux, en application de certains traités tels que les Traités relatifs à la Communauté du charbon et de l'acier et à la Communauté économique européenne. Il existe des dispositions équivalentes dans les RU-CIV à l'article 62.

Par ailleurs, les règles issues des annexes de la COTIF, conclues dans le cadre de négociations internationales d'une quarantaine d'Etats sont de règles de nature minimaliste que ne suffisent pas à promouvoir de la part des opérateurs économiques un engagement de qualité.

---

<sup>27</sup> Voir notamment chapitre VI et plus particulièrement les articles 48 et 50.

<sup>28</sup> La COTIF et ses annexes et appendices ont fait d'une modification à l'occasion du Protocole de Vilnius, non encore ratifié à ce jour. Par ailleurs, la Communauté projette son intégration dans la COTIF.

L'action de la Communauté en matière de compensation ne paraît donc pas de nature à être gênée par des engagements internationaux conclus par elle ou par les Etats membres, notamment si elle comporte des exigences accrues en matière de qualité des services.

Il convient toutefois de s'interroger sur la pertinence d'introduire certaines dispositions déjà reconnues dans les annexes de la COTIF au sein d'une réglementation européenne.

*Juridiquement*, cette appropriation ne paraît pas soulever d'obstacles particuliers compte tenu notamment du large pouvoir d'appréciation<sup>29</sup> dont dispose la Communauté en vue d'élaborer la politique commune des transports.

Cette option aurait pour principal avantage, l'introduction de règles déjà connues par ailleurs par les Etats membres, dans le système juridique communautaire. Toutefois, elle n'est pas sans inconvénients.

En premier lieu, intégrées dans un acte communautaire, ces dispositions deviendront des règles communautaires et interprétées comme telles par la CJCE, avec toutefois le risque de divergences d'interprétation entre les juridictions appliquant le droit communautaire (ayant incorporé les règles de la COTIF) et les juridictions appliquant le texte d'inspiration (RU-CIV ou CIM).

En deuxième lieu, dans le prolongement de la première idée, ce risque de divergence d'interprétation sera un facteur de complexité dans l'appréciation de la portée de ces règles et une source d'insécurité juridique pour les justiciables.

En troisième lieu, les dispositions des annexes RU-CIM et CIV de la COTIF sont des règles minimales et il est compréhensible que la Communauté européenne d'aujourd'hui se dote d'un standard de qualité plus élevé à la hauteur de son niveau de développement. Ceci ne milite pas en faveur d'une appropriation systématique de l'existant. Il faut au minimum s'orienter vers une « CIM + » ou une « CIV + ».

Ces raisons nous conduisent à considérer que si la Communauté souhaite reprendre les dispositions des RU-CIM et CIV, il est opportun de n'y procéder que lorsque cela s'avère nécessaire pour une articulation cohérente des réglementations envisagées.

A titre d'exemple, en matière de responsabilité du gestionnaire d'infrastructure, il est prévu à l'article 8 des RU-CUI, §4 que « les parties peuvent convenir si, et dans quelle mesure, le gestionnaire est responsable des dommages causés au transporteur par un retard ou par une perturbation dans l'exploitation ». Si la Communauté veut écarter cette possibilité, il paraît plus cohérent de reprendre l'article 8 dans son intégralité et exclure la possibilité de dérogation accordée aux parties en vertu du §4. Elle n'aura pas besoin de faire jouer les clauses de sauvegarde dans la mesure où la règle reprise deviendrait une règle communautaire opposable aux seules personnes soumises au droit communautaire. Mais en tout état de cause, la Communauté ne pourra modifier les RU-CUI sans repasser par un round de négociation.

En revanche, lorsque le régime n'est pas modifié, il convient de privilégier le renvoi aux normes internationales afin de minimiser les sources d'insécurité juridique. La CJCE interprétera ces normes en prenant en considération l'interprétation qui est donnée au niveau international.

<sup>29</sup> CJCE, 28 novembre 1978, Schumalla, précité.

Enfin, pour les aspects non directement liés aux mesures envisagées, les dispositions des règles uniformes ne devront pas être reprises, dans la mesure où tous les Etats membres, également parties à la COTIF, les ont introduites dans leurs réglementations internes et, de ce fait, les appliquent directement.

### c) Les législations nationales

Les réglementations envisagées doivent être analysées également au regard des législations nationales existantes.

A titre liminaire, il convient de préciser qu'en cas d'incompatibilité entre une législation d'un Etat membre et une norme communautaire, le principe de primauté du droit communautaire veut que l'Etat membre concerné modifie sa législation pour se mettre en conformité avec la nouvelle norme communautaire.

Ainsi, l'hypothèse d'un examen de compatibilité ne nous semble pas pertinente en l'espèce, dans la mesure où les quinze législations nationales pourraient potentiellement contenir des dispositions qui ne se combineront pas toujours avec les règles envisagées.

Il s'agit donc ici de faire une évaluation des difficultés d'adaptation auxquelles les Etats membres devront faire face. Les dispositions qui seront incluses dans la proposition de règlement, deviendront automatiquement applicables dans chacun des ordonnancements juridiques des Etats membres qui n'auront donc pas d'autre alternative que de les appliquer. Afin de limiter les risques d'acceptabilité, il pourrait être opportun de reconnaître explicitement la possibilité pour les Etats membres d'adopter des mesures plus favorables, particulièrement dans le domaine de voyageurs.

A ce stade, il importe de souligner qu'en raison de difficultés dans la collecte d'informations et dans le temps imparti pour la réalisation de ce volet de l'étude, il n'a pas été possible de procéder à une analyse exhaustive de l'ensemble des législations nationales.

Nous avons pris un échantillon de référence constitué des législations qui nous semblent les plus représentatives, à savoir celles applicables en France, Espagne, Luxembourg, Finlande, Allemagne, Italie, Suède et Royaume-Uni, les Pays-Bas.

Ces pays, signataires de la COTIF, appliquent, pour le trafic international, les règles qui y sont prévues. Ils ont, en général, procédé à la publication de la COTIF et de ses annexes dans leurs journaux officiels (généralement par décret ou norme équivalente) et leur ont conféré ainsi un effet direct dans chacun des ordonnancements juridiques concernés.

En ce qui concerne le trafic national, nous avons constaté que les normes applicables aux transports nationaux dans ces pays sont une adaptation du régime de la COTIF à leurs ordonnancements juridiques internes. Les instruments mis en oeuvre par chaque Etat membre sont :

- Dans les Etats de droit continental, les codes de commerce et codes civils (France, Luxembourg et Allemagne), développées, le cas échéant, par des lois spéciales (Espagne, Italie) ;

- Dans les pays de droit anglo-saxon, ces normes sont recueillies fondamentalement dans des lois spéciales (Royaume-Uni, Finlande et Suède).

Ces réglementations sont dans l'ensemble assez semblables, dans la mesure où les Etats membres ont adapté les principes de la COTIF à leurs législations nationales.

Dans le cas de la **France** (cf. articles L 133-1 et ss du Code de commerce et article 1150 du Code civil) et du **Luxembourg** (articles 103 et ss du Code de commerce et article 1784 du Code civil) (dont les régimes sont, sauf quelques points de détail, identiques), le régime des transports ferroviaires ne diffère pas de celui du transport routier. En effet, les dispositions applicables à ce type de transport sont traitées dans les chapitres dédiés aux transports terrestres.

Dans ces deux systèmes, dans le transport de fret, le transporteur n'engage sa responsabilité qu'en cas de perte ou d'avarie des marchandises transportées.

Dans le cas du transport de voyageurs, le transporteur a l'obligation de conduire les passagers sains et saufs à destination. Toutefois, certaines exclusions de responsabilité existent, ce sont notamment :

- Le vice propre de la marchandise /le fait de la victime
- La force majeure (sont considérées comme force majeure, la guerre et la grève lorsqu'elles ne sont pas prévisibles ou également les phénomènes atmosphériques d'intensité exceptionnelle)
- Le fait d'un tiers

En ce qui concerne les délais d'acheminement, la législation applicable ne prévoit pas de délais minimaux. Les contrats de transport prévoient des délais d'acheminement par rapport auxquels il est possible de mesurer le retard.

Le manquement aux délais stipulés dans les contrats n'engage la responsabilité des entreprises ferroviaires que si un dommage en est résulté et est prouvé par l'usager ou son ayant droit, sauf dispositions contractuelles contraires.

En ce qui concerne les compensations, les usagers n'ont droit qu'aux indemnités prévues dans les contrats ou les dommages qu'ils peuvent démontrer en application du droit général de la responsabilité civile (sauf en cas de dol). Aucun montant d'indemnisation de référence n'est prévu par la loi.

Toutefois, les contrats peuvent prévoir des clauses limitatives de responsabilité qui ne sont valables que si elles sont connues et acceptées par l'expéditeur et sous réserve qu'elles ne réduisent pas l'indemnisation à un montant dérisoire.

C'est ainsi que la SNCF, en France, prévoit des limitations de responsabilité dans ses conditions générales.

En **Espagne**, les règles relatives au transport ferroviaire sont prévues notamment dans le Code de commerce et le « Reglamento de la ley de ordenación de los transportes terrestres » (Règlement de la loi d'orientation des transports terrestres) du 28 septembre 1990.

Le système instauré est très proche de ceux exposés précédemment. Néanmoins dans ce système, les lois espagnoles considèrent que le chargeur assume le risque, sauf stipulation contractuelle contraire, des dommages causés pendant le transport en raison de cas fortuit, force majeure ou nature et vice propre de la marchandise.

La preuve de ces causes, qui en pratique sont des clauses exonératoires de responsabilité, incombe à l'entreprise ferroviaire.

L'entreprise ferroviaire n'est donc, en principe, responsable que lorsque les pertes ou avaries résultent d'une négligence ou de l'absence de mise en place de mesures de précaution conformes aux usages par l'entreprise ferroviaire ou lorsque le contrat le prévoit.

En outre, le règlement prévoit des plafonds de responsabilité. Ainsi, à défaut de stipulation contractuelle contraire, en cas de perte ou avarie des marchandises, l'indemnisation est limitée à 600 pesetas (soit 3,60 euros)/kg de masse perdue ou avariée.

Pour les voyageurs, en cas de perte ou avarie de bagages, l'indemnisation est limitée à 2000 pesetas (soit 12,02 euros)/kg de masse perdue ou avariée.

En ce qui concerne les délais, le Code de commerce espagnol prévoit que l'indemnisation en cas de retard est due lorsqu'elle a été prévue dans le contrat.

En ce qui concerne **l'Italie**, le régime applicable est régi notamment par le Code civil (articles 1218 et 1678 et ss), lequel dispose que :

- En transport de voyageurs

En cas de retard ou inexécution du contrat l'entreprise ferroviaire est responsable pour les dommages consécutifs prouvés, sauf lorsqu'elle fournit la preuve de l'existence de circonstances qui ne lui sont pas imputables.

En dehors de ces hypothèses, l'entreprise ferroviaire répond de la perte et avarie des objets que le voyageur transporte avec lui, sauf si l'entreprise ferroviaire prouve qu'elle a mis en œuvre toutes les mesures « idéales » pour éviter ce dommage.

Le Code civil indique en outre que les clauses tendant à limiter la responsabilité de l'entreprise ferroviaire en cas d'accident sont nulles.

- Dans le domaine du fret :

L'entreprise ferroviaire est responsable de la perte et de l'avarie des marchandises, sauf dans les cas de cas fortuit, nature ou vice de la marchandise ou de l'emballage, de la faute de l'expéditeur ou de celle du destinataire.

Par ailleurs, il précise que sont valables les clauses qui créent une présomption de l'existence d'un cas fortuit pour des événements, en relation avec les moyens et les conditions du transport, qui relèvent normalement du cas fortuit.

L'indemnisation due par l'entreprise ferroviaire dans ces cas se calcule en fonction du prix de la marchandise au moment de l'expédition.

En ce qui concerne la **Finlande**, le régime applicable aux transports ferroviaires est prévu dans des lois spéciales, à savoir « Act on Transportation by rail (1119/2000) », « Act on rail transport operator's liability for damages in transport operation » et « Act on liabilities distribution in rail transport (113/99)»

Les principes du régime prévu par les lois finlandaises sont inspirés des règles prévues par la COTIF. Ainsi, le régime en Finlande ne diffère pas énormément des régimes français et luxembourgeois.

Il convient toutefois de relever que les lois finlandaises prévoient des plafonds de responsabilité, à savoir :

En matière de fret, en cas de perte ou avarie des marchandises, l'indemnisation est plafonnée à 25 euros/kg, augmentée du remboursement du prix du transport. Cette limitation de responsabilité ne s'applique pas en cas de dol ou négligence du transporteur.

En cas de retard dans la livraison des marchandises, une indemnité dont le montant ne peut excéder quatre fois le prix du billet, peut être accordée.

Dans le cas de voyageurs, lorsque le dommage consécutif à la perte ou avarie des bagages est prouvé, l'indemnisation est plafonnée à 1700 euros par colis ou bagage perdu ou avarié. Lorsque ce dommage n'est pas prouvé, l'indemnisation maximale est de 170 euros par colis ou bagage perdu ou avarié.

En cas de dommages causés par le retard d'un train, les voyageurs ont droit à une indemnisation à concurrence du dommage prouvé dont le montant ne saurait excéder 5000 euros.

En ce qui concerne la **Suède**, le régime applicable aux transports ferroviaires est prévu dans le « Act on Carriage by Rail » (järnvägstrafiklagen (1985 :192)).

Dans le régime suédois, contrairement aux autres régimes analysés, la responsabilité repose sur le gestionnaire d'infrastructure et non sur l'entreprise ferroviaire. Toutefois, cette responsabilité a été transférée par contrat sur l'entreprise ferroviaire lorsque l'infrastructure utilisée appartient à l'Etat.

En dehors de ce principe, des règles concernant l'indemnisation des passagers et des clients en matière de fret sont prévues. Ces règles ne diffèrent pas substantiellement des autres régimes analysés.

Ainsi, en matière de passagers, « the Act on Carriage by rail » prévoit le principe de l'indemnisation des passagers en cas de blessures, perte ou avarie des bagages. Cette norme établit toutefois des limites de responsabilité en cas de perte ou avarie des bagages. Ainsi, l'indemnité ne pourra être supérieure à 18.950 SEK (soit env. 2 060 €) par passager en cas de perte ou avarie du bagage non enregistré et de 18.950 SEK (soit env. 2 060 €) par bagage, lorsque, au contraire, les bagages ont été enregistrés.

En cas de mort d'un passager, les personnes proches de la victime ont droit en vertu de la « Tort Liability Act » à une indemnisation correspondant aux frais d'obsèques et autres frais raisonnables consécutifs à la mort ou à la perte de ressources.

En cas de blessures, « the Tort Liability Act » reconnaît un droit de compensation pour les frais médicaux consécutifs et pour la perte de ressources.

En ce qui concerne les dommages physiques ou psychiques, ils peuvent être indemnisés selon les règles de droit commun suédois.

Par ailleurs, il convient de relever qu'une charte des passagers été créée sur l'initiative de SJ AB (entreprise publique de transports ferroviaires de voyageurs). Ce document, de nature purement contractuelle, prévoit des indemnisations en faveur des passagers en cas de retard et sert de référence aux autres entreprises ferroviaires de transport de voyageurs.

En matière de fret, « the Act on Carriage by rail » établit le principe d'une indemnisation en cas de perte ou avarie des marchandises. Les limites de responsabilité sont fixées à 150 SEK (env. 16 €) par kilogramme de masse perdue ou avariée.

En cas de dépassement du délai, l'indemnisation du dommage subi est limitée à trois fois le prix du transport.

Au **Royaume-Uni**, les bases du régime du transport ferroviaire sont recueillies dans le Railways Act de 1993, tel que modifié par le Transportation Act de 2000. En outre, en matière de passagers une charte des droits de passagers (« National Conditions of Carriage ») a été élaborée et constitue les droits minimaux dont disposent les passagers. Les entreprises ferroviaires sont toutefois libres d'adopter des conditions plus favorables pour les passagers.

Ainsi, en matière de transport de voyageurs, le droit du Royaume-Uni semble être le plus protecteur de ces droits dans la mesure où il dispose que :

- Dans les cas où les trains sont annulés, retardés ou lorsque la réservation n'est pas honorée, et que le voyageur décide de ne pas voyager, il a droit au remboursement intégral du billet.
- Si le voyageur décide de voyager, le passager a droit au remboursement de 20 % du prix du billet en cas de retard du train supérieur à une heure. Les modalités du remboursement (en vouchers, espèces, etc) dépendent du mode d'achat du billet. Ce remboursement, à la différence des autres législations, n'est pas soumis à la preuve d'un dommage quelconque. L'entreprise ferroviaire n'est toutefois pas responsable des autres dommages ayant pu être occasionnés du fait du retard.

En ce qui concerne les pertes ou avaries des bagages, l'entreprise ferroviaire n'est responsable qu'en cas de négligence ou faute lui étant imputable. En tout état de cause, l'indemnisation ne peut excéder £1000 ni le prix du bien.

En matière de fret, ces conditions sont régies par les contrats et conditions générales des entreprises ferroviaires.

En **Allemagne**, les textes applicables sont notamment le « Bürgerliches Gesetzbuch » ci-après le (« BGB ») et le « Handelsgesetzbuch » ci-après, le (« HGB »).

Dans ce système, de même que dans les régimes précédents, l'entreprise ferroviaire est responsable des pertes et avaries des marchandises, ainsi que du dépassement du délai de livraison.

Elle est déchargée de cette responsabilité lorsque la perte ou le dommage est survenu comme conséquence de circonstances exceptionnelles que l'entreprise ferroviaire ne pouvait pas éviter.

De même, cette responsabilité est réduite dès lors que ces dommages ont eu pour origine le fait de l'expéditeur ou du destinataire ou le vice de la marchandise.

Enfin, d'autres causes d'exonération plus spécifiques dépendant du type de transport sont prévues à l'article 427 du HGB.

Ces circonstances sont exonératoires de la responsabilité pour autant que le dommage n'ait pas pour origine une faute de l'entreprise ferroviaire.

L'indemnisation couvre la valeur du bien ou, le cas échéant, sa dépréciation selon le prix de marché.

Le montant des indemnisations est toutefois limité à 8,33 DTS par kg de masse perdue ou avariée en cas de perte ou avarie ou à trois fois le prix du transport en cas de dépassement du délai de livraison.

Aux **Pays-Bas**, les textes applicables en matière de transport de voyageurs sont le « Burgerlijk Wetboek » et, uniquement pour ce qui concerne la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure, le « Risicoaansprakelijkheid ».

En vertu du « Burgerlijk Wetboek », l'entreprise ferroviaire est responsable de la mort ou blessures des passagers, ainsi que de la perte ou avarie totale ou partielle des bagages. La responsabilité de l'entreprise ferroviaire est toutefois limitée à 137.000 euros par passager en cas de mort ou blessures et à 1.000 euros par bagage perdu ou avarié et cas de perte ou avarie.

Aucune responsabilité n'est prévue en cas de retard. Toutefois, l'entreprise ferroviaire peut être tenue au versement de certaines indemnités en cas de retard, sous forme de remboursement d'une partie du prix du billet, dans le cadre des contrats de service public. C'est notamment le cas dans le cadre du contrat de service public conclu entre l'Etat et la NS Reizigers.

En ce qui concerne le gestionnaire d'infrastructure, sa responsabilité peut être engagée, dans la mesure où le « Risicoaansprakelijkheid » prévoit une action en responsabilité à l'encontre des tiers. Aucune limite de responsabilité n'est prévue à cette fin.

Il résulte de ces développements que le régime envisagé par la Commission ne devrait pas affecter de manière substantielle les droits nationaux, en raison du fait qu'ils ont tous, les mêmes sources d'inspiration, à savoir la COTIF et ses annexes.

Il y a certes des aménagements à faire dans chacun des ordonnancements juridiques. C'est notamment le cas en matière de responsabilité en cas de retard où, jusqu'à ce jour, les régimes nationaux exigent pour la plupart la preuve d'un dommage consécutif au retard.

Le principe envisagé par les réglementations proposées de consacrer le retard comme un dommage en soi, impliquerait une adaptation (a priori mineure) des régimes nationaux.

Le deuxième aspect qui nécessitera une adaptation de la part des Etats membres concerne les plafonds de responsabilité dont peuvent se prévaloir les entreprises ferroviaires.

La modification de ces plafonds ne sera, à notre sens, pas à l'origine d'une modification substantielle des régimes nationaux dans la mesure où le principe du plafond est déjà admis.

En conclusion, les réglementations envisagées ne sont pas de nature à créer des difficultés d'adaptation trop importantes.

## 5. Recommandations

- 1°) Il résulte des éléments développés ci-dessous que la Communauté dispose d'une légitimité suffisante et juridiquement solide pour mettre en œuvre les systèmes de compensations dans les contrats de transports internationaux par rail, qu'il s'agisse de fret ou de transports de passagers.

L'article 71, conforté le cas échéant, par la libre prestation de services, l'ouverture du marché commun, par les références à la politique de la concurrence et par les impératifs de protection des consommateurs constitue une assise juridique suffisamment forte pour y parvenir.

- 2°) Toutefois, l'action de la Communauté doit respecter les principes suivants :

- **Les principes de subsidiarité et de proportionnalité.**

Ces principes sont notamment formulés à l'article 2 du TUE<sup>30</sup> et à l'article 5 du TCE<sup>31</sup>. Ces principes doivent être interprétés à la lumière du Protocole 7 du Traité d'Amsterdam, intitulé : « *Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ».

Ce Protocole dispose que la Communauté doit veiller au respect, d'une part, du principe de subsidiarité et, d'autre part, de celui de proportionnalité, en vertu duquel l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité.

Ainsi, le respect de ces principes exige que, pour toute proposition de texte législatif communautaire, la Communauté doive justifier que les motifs sur lesquels elle se fonde sont conformes aux principes susmentionnés.

Pour que l'intervention de la Communauté soit justifiée, elle doit démontrer que les objectifs de l'action proposée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par l'action des Etats membres dans le cadre de leur système constitutionnel national et peuvent donc être mieux réalisés par une action de la Communauté<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Art 2 TUE (ex-B) : « Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité dans les conditions et selon les systèmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité instituant la CE ».

<sup>31</sup> Art 5 TCE (ex-3B) : « La communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

<sup>32</sup> Pour déterminer si cette condition est remplie, la Communauté doit démontrer :

- l'existence d'aspects transnationaux ;
- qu'une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du Traité ou léserait grandement d'une autre manière les intérêts des Etats membres ;
- qu'une action menée au niveau communautaire présenterait des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des Etats membres.

Ce n'est que dans cette mesure qu'elle dispose d'un titre pour légiférer, cette intervention devant par ailleurs être proportionnelle aux buts poursuivis. *Selon la jurisprudence de la Cour, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en oeuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre*<sup>33</sup>.

Cette considération peut parfois impliquer de donner la préférence à des directives plutôt qu'à des règlements, et à des directives-cadres plutôt qu'à des mesures détaillées. Néanmoins, la marge de manœuvre laissée aux destinataires de la mesure doit également rester compatible avec la réalisation de l'objectif de la mesure et le respect des exigences du traité.

En réalité l'accent doit surtout être mis sur le contenu des mesures indépendamment de l'instrument et ainsi un règlement au contenu réaliste pourrait constituer une réponse plus adaptée qu'une directive ayant des ambitions démesurées.

En tout état de cause, que l'on se situe sur l'optique du contrôle de l'outil utilisé ou du contenu de ces mêmes outils, au regard de la jurisprudence de la Cour<sup>34</sup>, la violation de ces principes n'est constatée que dès lors qu'il est démontré que le Conseil a pris une réglementation entachée d'erreur manifeste ou qu'il a manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

Cette appréciation doit se faire notamment eu égard aux considérations économiques. En d'autres termes, il convient d'analyser si d'un point de vue économique les mesures se justifient et paraissent adaptées au but poursuivi.

Dans notre cas d'espèce, les données recueillies par le biais de rapports commandés par la Commission et même auprès des opérateurs économiques confirment que le secteur des transports ferroviaires ne cesse de se dégrader. Cette situation semble indiquer que ni l'action des Etats membres ni celle des opérateurs n'est suffisante pour améliorer ce type de transport.

Dans la mesure où la situation du transport ferroviaire se dégrade constamment, il paraît qu'il est urgent d'agir et que le choix du règlement serait justifié à cet égard et ce tout particulièrement en matière de fret.

Plus particulièrement en matière de fret, d'après l'analyse économique effectuée, le montant des compensations mises à la charge des entreprises en cas d'inexécution des critères de qualité inclus dans notre proposition de règlement pourrait presque atteindre 2 % du chiffre d'affaires de ces entreprises (cf. nos développements ultérieurs).

Ce chiffre est suffisamment élevé pour créer une action positive de leur part en vue de respecter et d'améliorer la qualité sans pour autant induire un risque économique majeur pour ces entreprises.

<sup>33</sup> Voir notamment, arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, point 57, et arrêt du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil, C-233/94, non encore publié au Recueil, point 54

<sup>34</sup> CJCE, 17 juillet 1997, SAM Schiffahrt GmbH, précité.

Dans ces conditions et sur la base de la jurisprudence actuelle, les chances de succès d'un recours devant la Cour fondé sur la violation de ces principes nous semblent très limitées.

- **Le principe de la liberté contractuelle**

La liberté contractuelle s'exerce dans le cadre des réglementations existantes et ne prévaut qu'en l'absence de restrictions prévues par les textes ainsi qu'en a jugé la Cour de justice dans un arrêt Espagne / Commission<sup>35</sup>, du 5 octobre 1999 : *" le droit des parties de modifier les contrats qu'elles ont conclu repose sur le principe de la liberté contractuelle et ne saurait, dès lors, être limité en l'absence d'une réglementation communautaire instaurant des restrictions spécifiques à cet égard (point 99)"*.

La Communauté se doit, dans l'exercice de ses compétences, de respecter ce principe. Toutefois, lorsque l'action des instances communautaires est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, elle est de nature à respecter le principe de la liberté contractuelle.

Le seul véritable impératif à prendre en compte dans les atteintes à la liberté contractuelle consiste à ne pas vider le principe de sa substance. Mais dans de tels cas de figure, les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont également bafoués et la mesure a de fortes chances d'être invalidée<sup>36</sup>.

Le système préconisé dans le présent rapport, qu'il s'agisse de la logique de « la COTIF plus » dans le fret ou de celle « des garanties mixtes du type du transport aérien ou routier » tient compte des exigences exposées ci-dessus, qu'il s'agisse tant du principe de proportionnalité que du principe de la liberté contractuelle.

La portée des mesures envisagées n'est pas de nature à priver de toute substance la liberté contractuelle dont disposent les entreprises ferroviaires, dans la mesure où les clauses contractuelles imposées en vertu de l'action communautaire envisagée n'ont qu'une portée limitée et préservent les possibilités de négociations des conditions de transport<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> CJCE, 5 octobre 1999, Espagne / Commission, C-240/97, Rec. 6571.

<sup>36</sup> CJCE, 17 juillet 1997, SAM Schiffahrt Gm bH et Heinz Stapf contre Bun desrepublik Deutschland, précité (points 71 à 75) ; Voir également : CJCE, 13 juillet 1989, Wachauf, 5/88, Rec. 2609 ; 11 juillet 1989, Schröder, 265/87, Rec. 2237 ; 13 avril 2000, C-292/97.

<sup>37</sup> Il convient de relever à cet égard que la Communauté a déjà eu l'occasion de limiter la liberté contractuelle dans le cadre des relations n'impliquant pas la protection des consommateurs ni des locataires, à titre d'exemple nous citerons : La directive 2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales ; la directive 86/653/CEE du Conseil du 18 décembre 1986 relative à la coordination des droits des Etats membres concernant les agents commerciaux indépendants ou la directive 2000/31/CE du Parlement et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur.

Au regard de ce qui précède, nous recommandons l'adoption d'un règlement à condition que toutes ces précautions soient prises, le règlement pourrait s'avérer être un instrument approprié, à condition, tout particulièrement dans le domaine du fret, qu'il pèse bien les contraintes qui pourraient en résulter pour les opérateurs économiques auxquels seront destinés les actes.

### 3°) Les situations particulières

Le système d'exploitation des services ferroviaires internationaux est fondé sur la coopération entre entreprises ferroviaires des différents Etats desservis, ce qui ne manque pas de compliquer l'organisation d'un système de qualité et l'appréciation des niveaux de responsabilité.

L'action communautaire retrouve tout son sens avec l'éclairage du principe de subsidiarité, sauf à s'exposer à un manque d'homogénéité du fait de l'existence de normes très disparates, car un Etat à lui seul ne peut régler les problèmes susceptibles de se poser dans le transport international.

Ce point étant précisé, les contours de l'action communautaire doivent être précisés pour ne pas porter atteinte à la compétence des Etats membres sur des sujets qui, dans la logique actuelle de coopération, les concernent également. Plusieurs situations délicates peuvent se présenter :

- Le cas du transport domestique
- Le cas du transport avec franchissement des frontières extérieures à la Communauté
- Le cas du transport régional avec franchissement des frontières.

#### a) Le cas du transport domestique

La compétence de la Communauté pour légiférer sur ce domaine est délicate compte tenu de la rédaction de l'article 71 qui définit de façon suivante la compétence de la Communauté : « 1. En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 70 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établit : a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres ».

Cette disposition semble indiquer que la Communauté ne peut intervenir que dès lors qu'il y a franchissement d'une ou plusieurs frontières d'Etats membres.

Le recours à la lettre d) de l'article 71 permet-il de fonder la compétence de la Communauté en ce qui concerne le transport domestique ?

Bien que dans le système actuel de coopération les deux soient intimement liés, il est possible d'en douter.

En effet, l'étendue des pouvoirs conférés à la Communauté en vertu de cette lettre d) n'a pas été clairement définie par la Cour de Justice.

Il est vrai que sur ce fondement la Communauté a pris des mesures communes intéressantes des matières telles que la protection sociale du conducteur, la sécurité routière et l'égalité de concurrence

entre les transporteurs alors même que l'actuelle lettre c) de l'article 71 n'existait pas<sup>38</sup> ce qui témoigne d'une « grande liberté » quant aux mesures à prendre. Toutefois, il ne faut pas oublier que l'utilisation de la compétence conférée par la lettre d) de cet article comporte des risques, dans la mesure où sa rédaction est très vague. Son interprétation et sa portée peuvent donc donner lieu à contestation.

Dans ce cadre, il nous paraît essentiel d'argumenter et d'insister, dans l'exposé de motifs des réglementations envisagées, sur le fait que les mesures touchant le transport national ont une influence directe sur le transport international défini et produit pour l'essentiel par des moyens nationaux<sup>39</sup> et qu'elles sont indissociables de celui-ci.

La possibilité de légiférer en prenant comme fondement cette disposition n'est ainsi pas exclue, mais le contrôle qui est fait de cette compétence s'apprécie au cas par cas, ce qui comporte toujours des risques.

En ce qui concerne le transport de marchandises, d'un point de vue juridique, cette inclusion semble à priori risquée, dans la mesure où il n'est pas possible d'assurer que cette possibilité est offerte par l'article 71 d) du Traité CE pour les raisons exposées précédemment.

Dans ces conditions, le transport domestique ne pourrait être concerné que pour autant qu'il constitue un élément du transport international.

Cette situation pour la qualité présente un double inconvénient : instituer une protection à double vitesse selon que le service offert par l'entreprise ferroviaire est ou non international ; d'un point de vue pratique, il pourrait compliquer l'utilisation de l'infrastructure.

Par contre, la référence à l'ouverture du marché commun pourrait fournir un appui à la Communauté pour appréhender le domaine national. Néanmoins, une certaine prudence commande de traiter différemment le fret international du transport de voyageurs.

S'agissant du fret, les liens inextricables existants entre le fret national et international dans l'organisation de la production des services rendent indispensable de traiter les deux simultanément si on veut être efficace.

De ce fait, et pour ces raisons pratiques, la compétence de la Communauté pourrait être, justifiée.

En revanche, en ce qui concerne le transport de voyageurs, la difficulté est moindre. La combinaison des articles 71 et 153 du TCE est de nature à conférer une possibilité juridique d'attribuer une compétence à la Communauté en matière de transport national et l'attribution de cette compétence serait d'ailleurs cohérente avec une future ouverture du marché et la réalisation de la libre prestation de services.

Toutefois, au regard de l'analyse économique, deux éléments doivent être pris en compte pour décider en matière de transport international de voyageurs, de l'intégration du transport domestique dans le champ de la réglementation envisagée :

---

<sup>38</sup> CJCE, 28 novembre 1978, Schumalla, précité.

<sup>39</sup> Au titre des mesures utiles, il est cependant concevable que la Communauté mette à la charge des Etats membres, l'obligation d'établir un niveau équivalent de protection au profit des usagers des services internationaux et nationaux.

- L'imbrication du point de vue de la production est moins forte qu'en ce qui concerne le fret ;
- La part du trafic international de voyageurs par rapport au trafic total est considérablement plus faible que pour le fret (v. infra).

Ces deux éléments d'ordre économique pourraient être de nature à exclure le transport domestique du champ de la réglementation envisagée dès lors qu'il ne constitue pas un élément du transport international (national leg of an international journey).

### **b) Le cas du transport avec franchissement des frontières extérieures à la Communauté**

La lecture de l'article 71 du TCE semble impliquer que la Communauté serait compétente pour réglementer la qualité au-delà de ses frontières extérieures. Une telle interprétation serait excessive compte tenu du fait que les frontières communautaires définissent les limites géographiques de la compétence de la Communauté<sup>40</sup>.

S'agissant de mesures qui pourraient avoir un impact économique pour les entreprises ferroviaires, le risque de contestation est évidemment plus important, tant par les entreprises licenciées dans la Communauté que pour les entreprises ferroviaires tierces en prestations de service dans la Communauté.

En l'absence de mesures réciproques des Etats tiers ou de conventions multilatérales comme peuvent être les stipulations de la COTIF par exemple, les entreprises ferroviaires communautaires se trouveraient défavorisées alors que les niveaux de compensations prévues pour les entreprises extérieures à la Communauté pourraient paraître trop élevées.

En pratique, l'objectif à l'intérieur de la Communauté est de faire mieux que la COTIF à laquelle adhèrent actuellement la plupart des Etats limitrophes de la Communauté. Dans ces conditions, sauf à négocier une remise à niveau significative de ces accords, il serait opportun et d'ailleurs juridiquement fondé de limiter le champ d'application de cet acte au seul parcours intracommunautaire.

### **c) Le cas du transport régional avec franchissement des frontières : les cross-borders**

Ils ne soulèvent pas de problème au regard de la définition du transport international donnée à l'article 71 dans la mesure où il y a franchissement d'au moins une frontière d'un Etat membre. Leur intégration dans le champ d'application de la réglementation envisagée est une question d'opportunité qui doit être résolue à la lumière des paramètres purement économiques compte tenu de leur importance et de l'adéquation des préconisations avec l'importance du trafic qui s'y déroule.

---

<sup>40</sup> Dans le système qui se dessine, la Communauté aurait seule dans un avenir proche, la compétence pour négocier au nom des Etats membres, toutes les conventions qui auraient effet de prolonger au-delà du territoire communautaire, les effets des actes produits par elle.

**III. LA REGLEMENTATION DANS LE DOMAINE DU  
FRET**

## 1. La synthèse des systèmes légaux et contractuels existants

### a) Les dispositions réglementaires applicables

#### Obligations

##### Les obligations des Etats en matière de transport de voyageurs

###### *Obligations relatives à la mise en place d'un système ferroviaire «inter opérable »*

Les directives 96/48/CE, et 2001/16/CE engagent les Etats à mettre en place des systèmes visant à favoriser l'interopérabilité de leurs systèmes.

La mise en œuvre effective de cette interopérabilité aura vraisemblablement de conséquences positives sur la qualité de services ferroviaires et notamment sur la ponctualité des trains. Les conditions de mise en œuvre sont liées non seulement aux aspects techniques des structures ferroviaires mais concernent également les qualifications professionnelles et les conditions de santé et de sécurité du personnel.

Les Etats membres ont par ailleurs « la responsabilité de s'assurer du respect des règles de sécurité, de santé et de protection des consommateurs qui s'appliquent aux chemins de fer ».

*Une proposition de directive du 23 janvier 2002* vise à revoir le calendrier et la mise en place de l'interopérabilité des systèmes. Une Agence européenne ferroviaire serait en charge de superviser les travaux. Cette démarche ne peut qu'avoir à terme un impact favorable sur la qualité du transport ferroviaire.

###### *Obligations liées aux accords de la CE avec la Suisse de 1992*

Chaque partie au contrat s'engage à communiquer à l'autre les nouvelles mesures qu'il prend sans qu'il y ait de dispositif de sanction prévu en cas de non-respect de l'engagement.

Les parties s'obligent à se concerter pour réduire les délais et formalités aux frontières.

## Les obligations des parties

### Obligations du transporteur vis-à-vis de son client (prévues par les RU-CIM)

L'obligation du transporteur consiste à transporter la marchandise du client (ainsi que le wagon s'il lui appartient ou s'il est loué) à destination sans perte ni avarie et dans le respect d'un délai maximum de livraison.

Aux termes de l'article 27 des RU-CIM, les délais de livraison sont fixés par contrat, sans pouvoir être supérieurs aux maxima suivants, lesquels s'appliquent également à défaut de stipulation contractuelle. *Ces délais maxima n'ont pas été modifiés dans les RU-CIM du Protocole de Vilnius (article 16). Toutefois la version issue du Protocole de Vilnius permet la dérogation par la voie contractuelle de ces maxima :*

- Pour les wagons complets :
  - 12 heures pour le délai d'expédition
  - 24h pour le délai de transport, par fraction indivisible de 400 Kms
- Pour les envois de détail :
  - 24h pour le délai d'expédition
  - 24h pour le délai de transport, par fraction indivisible de 200 Kms

Le délai de livraison commence à courir à minuit après l'acceptation dans les RU-CIM actuellement en vigueur. *Le Protocole de Vilnius (article 16) supprime cette référence à « minuit » et dispose désormais que le délai de livraison commence à courir après acceptation des marchandises).*

« Sauf faute imputable au chemin de fer », le délai de livraison est prolongé du temps nécessaire à la vérification de la correspondance du chargement avec la lettre de voiture, des formalités de douane ou d'une autre administration, des modifications du contrat de transport ou des soins spéciaux à donner à la marchandise, du transbordement ou de la réfection d'un chargement défectueux ou toute interruption de trafic. Ces hypothèses de prolongations du délai de livraison ne seront plus applicables après la ratification du protocole de Vilnius (*article 16 des RU-CIM du Protocole de Vilnius*).

En outre, le délai de livraison est suspendu les dimanches et jours fériés légaux. Dans les RU-CIM actuellement en vigueur, il est loisible pour l'Etat partie de prévoir une suspension supplémentaire du trafic intérieur le samedi. Cette faculté n'est plus reprise dans la rédaction de l'article 16 issue du protocole de Vilnius.

L'article 33 prévoit en outre qu'en cas d'empêchement non imputable à une faute du transporteur et lorsque le transporteur prend un itinéraire différent, il dispose des délais correspondant à ce dernier itinéraire (*ce report du délai n'est plus visé dans l'article 20 des RU-CIM du Protocole de Vilnius*).

A titre de comparaison, la Convention relative au contrat de transport international par route (CMR, articles 17 et 19) prévoit que :

*Le transporteur est responsable de la perte totale ou partielle ou de l'avarie, qui se produit entre le moment de la prise en charge de la marchandise et celui de la livraison, ainsi que du retard à la livraison.*

*Il y a retard à la livraison lorsque la marchandise n'a pas été livrée dans le délai convenu ou, s'il n'a pas été convenu de délai, lorsque la durée effective du transport dépasse, compte tenu des circonstances, (...) le temps qu'il est raisonnable d'allouer à des transporteurs diligents.*

Enfin, les articles 12 et 13 des RU-CIM fixent au travers du modèle uniforme de lettre de voiture des obligations d'information. D'autres mentions supplémentaires ont été prévues dans la lettre de voiture par l'article 7 des RU-CIM, issu du Protocole de Vilnius, notamment, et de façon significative, le nom et l'adresse du transporteur qui a conclu le contrat de transport, le nom et l'adresse de celui auquel la marchandise est remise effectivement s'il n'est pas le transporteur, le lieu et la date de prise en charge de la marchandise, le lieu de livraison (...).

A titre de comparaison, la CMR prévoit aussi les indications que doit contenir la lettre de voiture. Elle indique cependant que cette lettre de voiture peut, le cas échéant, contenir le délai convenu dans lequel le transport doit être effectué.

### Les limites aux obligations du transporteur

Les limites (prévues par le RU-CIM aux articles 36, 44, 48 et 49 (devenus articles 23, 36, 38 et 39 de la version issue du Protocole de Vilnius) et article 12 des RU-RIP) sont :

- Une faute de l'ayant droit,
- Un ordre de l'ayant droit ne résultant pas d'une faute du chemin de fer;
- Un vice propre de la marchandise,
- Des circonstances que le chemin de fer ne pouvait pas éviter et aux conséquences desquelles il ne pouvait pas obvier,
- Un accident nucléaire.

Il est également déchargé de cette responsabilité lorsque le dommage est inhérent à l'une des circonstances suivantes :

- Transport effectué en wagon découvert en vertu des dispositions applicables ou par convention des parties
- Absence ou défectuosité de l'emballage pour les marchandises exposées par leur nature à perte ou avarie
- Opération de chargement et déchargement par l'expéditeur ou le destinataire
- Chargement défectueux effectué par l'expéditeur
- Accomplissement des formalités de douane ou d'autres autorités administratives, lorsqu'elles sont effectuées par l'expéditeur, le destinataire ou un mandataire (condition supprimée par les RU-CIM du Protocole de Vilnius)
- Nature de certaines marchandises

- Désignation irrégulière, inexacte ou incomplète d'objets exclus du transport ou admis sous condition.
- Inobservation par l'expéditeur de mesures de précaution prescrites pour les objets admis sous condition (*cette cause d'exonération n'est pas reprise par les RU-CIM du Protocole de Vilnius*)
- Transport d'animaux vivants
- Transport effectué sous escorte si la perte ou l'avarie résulte d'un risque que l'escorte a pour but d'éviter.

En cas de transport « fer-mer », d'autres clauses d'exonération peuvent être ajoutées.

Les limites de responsabilité ne peuvent être invoquées quand il est prouvé que le dommage résulte d'un acte ou d'une omission de la part du chemin de fer, intentionnel ou avec la conscience du risque du dommage.

Dans le cas de transports de wagons de particuliers, sauf preuve contraire de l'ayant droit, le chemin de fer n'est pas responsable des dommages survenus à des récipients en grès, verre, terre cuite présents dans le wagon ou à des récipients comportant de revêtements intérieurs (limitation de responsabilité soumise à conditions).

A titre de comparaison, les limites prévues par la Convention relative au contrat de transport international par route (CMR, articles 17 et 18) sont :

*Le transporteur est déchargé de cette responsabilité si la perte, l'avarie ou le retard a eu pour cause une faute de l'ayant droit, un ordre de celui-ci ne résultant pas d'une faute du transporteur, un vice propre de la marchandise ou des circonstances que le transporteur ne pouvait pas éviter et aux conséquences desquelles il ne pouvait pas obvier.*

*Compte tenu de l'article 18, paragraphes 2 à 5, le transporteur est déchargé de sa responsabilité lorsque la perte ou l'avarie résulte des risques particuliers inhérents à l'un des faits suivants ou à plusieurs d'entre eux:*

- *Emploi de véhicules ouverts et non bâchés, lorsque cet emploi a été convenu d'une manière expresse et mentionné dans la lettre de voiture*
- *Absence ou défectuosité de l'emballage pour les marchandises exposées par leur nature à des déchets ou avaries quand elles ne sont pas emballées ou sont mal emballées;*
- *Manutention, chargement, arrimage ou déchargement de la marchandise par l'expéditeur ou le destinataire ou des personnes agissant pour le compte de l'expéditeur ou du destinataire;*
- *Nature de certaines marchandises exposées, par des causes inhérentes à cette nature même, soit à perte totale ou partielle, soit à avarie, notamment par bris, rouille, détérioration interne et spontanée, dessiccation, coulage, déchet normal ou action de la vermine et des rongeurs;*
- *Insuffisance ou imperfection des marques ou des numéros de colis ;*
- *Transport d'animaux vivants.*

*La preuve que la perte, l'avarie ou le retard ont eu pour cause un des faits prévus à l'article 17, paragraphe 2, incombe au transporteur.*

## Autres obligations du transporteur

La Directive 95/18/CE du Conseil, en date du 19 juin 1995, concernant les licences des entreprises ferroviaires, telle que modifiée par la Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001, prévoit que la délivrance des licences est soumise à quatre conditions qui constituent en soi des critères de qualité :

- L'honorabilité
- La capacité financière
- La capacité professionnelle
- Une assurance suffisante

D'autres critères de qualité et d'éventuelles compensations peuvent résulter d'obligations de service public telles que les envisage le Règlement 1191/69.

- La décision de maintien peut être assortie de conditions destinées à améliorer le rendement des prestations soumises à l'obligation en cause.
- Le contrat de service public (de remplacement) peut en particulier comporter à la charge de l'entreprise ferroviaire des services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité ...
- Les autorités compétentes des Etats membres peuvent conclure des contrats de service public avec une entreprise de transport. Pour la détermination des coûts qui résultent du maintien des obligations, il est tenu compte de la gestion efficace de l'entreprise et d'une fourniture de services de transport d'une qualité adéquate.

En effet, malgré le fait que les services publics sont plus fréquents en matière de transport de voyageurs, le règlement susmentionné (qui ne limite pas son champ d'application aux seuls passagers) peut trouver à s'appliquer en matière de transport de marchandises (par exemple en matière de développement des ports) même si les cas où l'on peut invoquer ces obligations sont rares, dans la pratique.

## Obligations du gestionnaire d'infrastructures

La directive 2001/14 crée d'ores et déjà un certain nombre d'obligations pour le Gestionnaire d'infrastructure, singulièrement dans le domaine du fret :

- *En cas de saturation de l'infrastructure, le gestionnaire d'infrastructure peut appliquer des critères de priorité à la répartition des capacités de l'infrastructure en tenant compte de l'importance d'un service donné pour la collectivité. L'importance des services de fret et, en particulier des services de fret international, doit être dûment prise en compte lors de la fixation de ces critères.*
- *En cas de perturbation, l'infrastructure doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer le rétablissement de la situation normale.*

Ce système est voué à régir les relations entre gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires en vue principalement d'améliorer les services du gestionnaire d'infrastructure. Toutefois, il ne prévoit pas de compensation directe à l'égard des utilisateurs finaux en cas de défaillance de ces services.

## Responsabilités

### Responsabilité du transporteur en cas de perte ou d'avarie

#### Etablissement de la responsabilité

Le principe (article 35 §1 des RU-CIM) veut que le chemin de fer qui a accepté la marchandise au transport est responsable de l'exécution du parcours total. Dans le système actuel de coopération entre entreprises ferroviaires dans la production du service, il existe une responsabilité collective qui pèse sur chacune des entreprises qui a participé au transport depuis la prise en charge jusqu'à la livraison finale (article 35 §2 des RU-CIM). Cette responsabilité collective est réaffirmée par le Protocole de Vilnius (article 26).

Toutefois, aux termes de l'article 55 des RU-CIM actuellement en vigueur, les actions résultant de la perte, avarie ou des dommages résultant du dépassement du délai de livraison, peuvent être dirigées au choix du demandeur, contre le chemin de fer expéditeur, contre le chemin de fer destinataire (même s'il n'a reçu ni la marchandise ni la lettre de voiture) ou contre celui sur lequel s'est produit le fait générateur de l'action. Dans une formulation différente, mais la réalité reste la même, l'article 45 *issu du Protocole de Vilnius permet d'actionner le premier ou le dernier transporteur ou celui qui exécutait la partie de transport au cours de laquelle s'est produit le fait générateur de l'action.*

#### Indemnisations

Les règles relatives aux indemnisations prévues aux articles 39, 40 et 41 des RU-CIM (devenus articles 29, 30 et 31 des RU-CIM du Protocole de Vilnius) sont les suivantes :

La marchandise est présumée perdue quand elle n'a pas été livrée au destinataire ou tenue à sa disposition dans les **30 jours** qui suivent l'expiration des délais de livraison. Le délai de présomption de perte est de trois mois pour les wagons de particuliers.

L'indemnité en cas de perte totale ou partielle de la marchandise est calculée d'après le cours de la Bourse, à défaut d'après le prix courant sur le marché et à défaut d'après la valeur usuelle des marchandises au jour et lieu où la marchandise a été acceptée au transport.

Cette indemnité **ne peut être supérieure à 17 Unités de compte européenne/ kg** manquant de masse brute.

- Le chemin de fer rembourse, en outre, le prix du transport, les droits de douane et toute autre somme déboursée à l'occasion du transport.
- Un régime particulier est établi en cas de perte partielle lorsque les marchandises transportées subissent par leur nature des déchets de route. Dans ce cas, le chemin de fer ne répond que de la partie du déchet qui dépasse 2% pour les marchandises liquides ou remises en état humide ou 1% pour les marchandises sèches. Cette limitation ne s'applique pas lorsqu'il est prouvé que la perte n'a pas pour cause la nature de la marchandise.

En cas de perte d'un wagon de particuliers, l'indemnité est limitée à la valeur du wagon.

- A noter que l'article 30 des RU-CIM du Protocole de Vilnius, ajoute qu'en cas de perte d'un véhicule ferroviaire remis au transporteur en tant que marchandise ou d'une unité de transport intermodal ou de leurs pièces, l'indemnité est limitée à la valeur usuelle du véhicule ou des pièces, au jour et lieu de la perte (à défaut de la possibilité de les connaître, au jour et lieu de sa prise en charge).

En cas d'avarie, l'indemnité doit être égale à la dépréciation de la marchandise constatée au lieu de destination.

En tout état de cause, l'indemnité ne peut être supérieure à celle qui aurait été obtenue en cas de perte totale ou partielle de la marchandise selon l'importance de l'avarie.

L'indemnité pour avarie des wagons de particuliers est calculée suivant les dispositions prévues au contrat d'immatriculation.

Il convient de noter que l'article 32 des RU-CIM du Protocole de Vilnius ajoute que l'indemnité en cas d'avarie d'un véhicule ferroviaire ou d'une unité de transport intermodal ou de leurs pièces est limitée au coût de la remise en état.

A titre de comparaison, la CMR prévoit dans son article 23 les indemnités suivantes :

*La valeur de la marchandise est déterminée d'après le cours en bourse ou, à défaut, d'après le prix courant sur le marché ou, à défaut de l'un et de l'autre, d'après la valeur usuelle des marchandises de mêmes nature et qualité.*

*Toutefois, l'indemnité ne peut dépasser 25 F par kilogramme du poids brut manquant. Le franc s'entend du franc or, d'un poids de 10/31 de gramme au titre de 0,900.*

*Sont en outre remboursés le prix du transport, les droits de douane et les autres frais encourus à l'occasion du transport de la marchandise, en totalité en cas de perte totale, et au prorata en cas de perte partielle ; d'autres dommages-intérêts ne sont pas dus.*

## Responsabilités du transporteur en cas de retard à la livraison

Etablissement de la responsabilité

Cf supra

### Indemnisations

Aux termes des articles 43, 44 et 45 des RU-CIM (*devenus articles 33 et 36 des RU-CIM issues du Protocole de Vilnius*), quand le dommage de la marchandise est lié au dépassement du délai de livraison, l'indemnité ne peut être supérieure à **4 fois le prix du transport** :

- Cette indemnité est cumulable avec l'indemnité pour avarie et pour perte partielle.
- Le cumul de ces indemnités ne peut dépasser le montant de l'indemnisation pour perte totale.
- Lorsque le délai de livraison est établi sur la base de plans de transport, le chemin de fer peut prévoir, dans les tarifs internationaux ou des conventions spéciales, d'autres modalités d'indemnisation. Dans ce cas, l'ayant droit a le choix entre l'indemnité susvisée ou l'indemnité prévue par le tarif international ou la convention spéciale.
- L'indemnisation en cas de dépassement de délai peut être limitée également en cas de pratique de tarifs réduits. Le Protocole de Vilnius ne prévoit plus expressément cette possibilité.
- En cas de déclaration d'intérêt à la livraison, outre les indemnités dues en cas de perte, avarie, dépassement du délai de livraison, les RU-CIM actuelles (article 46) et le Protocole de Vilnius (article 35) prévoient la possibilité d'une indemnité supplémentaire au titre de la réparation d'un dommage supplémentaire prouvé.
- Le Protocole de Vilnius introduit la possibilité d'une déclaration de valeur qui fait monter le plafond des indemnités dues à hauteur de la valeur déclarée (article 34).

En cas de dépassement de délai de livraison d'un wagon vide ou chargé, les RU-RIP disposent que le chemin de fer doit payer une indemnité forfaitaire par journée indivisible de retard, indépendamment de l'indemnité due pour le dépassement du délai de livraison de la marchandise chargée. Cette indemnité est fixée à :

- **4,50 Unités de compte**<sup>41</sup> pour les wagons modernes à bogies et wagons assimilés ;
- **3 Unités de compte**<sup>42</sup> pour les autres wagons.

Cette indemnité est majorée lorsque le retard est causé par un dol ou une faute imputable au chemin de fer ou lorsque l'expéditeur a contracté une garantie du délai de livraison.

A titre de comparaison, la CMR prévoit, dans son article 23, que :

*En cas de retard, si l'ayant droit prouve qu'un préjudice en est résulté, le transporteur est tenu de payer pour ce préjudice une indemnité qui ne peut pas dépasser le prix du transport.*

*Des indemnités plus élevées ne peuvent être réclamées qu'en cas de déclaration de la valeur de la marchandise ou de déclaration d'intérêt spécial à la livraison, conformément aux articles 24 et 25.*

Elle prévoit aussi, dans ses articles 24 et 26, que :

*L'expéditeur peut déclarer dans la lettre de voiture, contre paiement d'un supplément de prix à convenir, une valeur de la marchandise excédant la limite mentionnée au paragraphe 3 de l'article 23 et, dans ce cas, le montant déclaré se substitue à cette limite.*

*L'expéditeur peut fixer, en l'inscrivant à la lettre de voiture, et contre paiement d'un supplément de prix à convenir, le montant d'un intérêt spécial à la livraison, pour le cas de perte ou d'avarie et pour celui de dépassement du délai convenu. S'il y a eu déclaration d'intérêt spécial à la livraison, il peut être réclamé, indépendamment des indemnités prévues aux articles 23, 24 et 25, et à concurrence du montant de l'intérêt déclaré, une indemnité égale au dommage supplémentaire dont la preuve est apportée.*

## **La responsabilité du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis du transporteur**

- **Dans le cadre des Règles Uniformes**

Dans le système actuellement en vigueur, aucune des annexes de la COTIF ne traite de la responsabilité du gestionnaire d'infrastructures. En pratique, et avant la dissociation effective des activités de gestion de l'infrastructure et d'exploitation, l'entreprise ferroviaire pouvait être responsable, que le dommage trouve sa source dans un dysfonctionnement lié à l'infrastructure ou au service. De manière significative, les annexes de la COTIF actuellement en vigueur n'évoquent que « le chemin de fer » et jamais le gestionnaire d'infrastructure.

---

<sup>41</sup> A titre indicatif, 4,50 unités de compte équivalent à environ 5,72 € (cf. note 1).

<sup>42</sup> A titre indicatif, 3 unités de compte équivalent à environ 3,81 € (cf. note 1).

Une évolution se dessine avec le Protocole de Vilnius qui a adopté des « Règles Uniformes concernant le Contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire », dans la perspective d'une dissociation des activités de gestion de l'infrastructure et de fourniture du service de transport ferroviaire.

Cette nouvelle réglementation qui sera impérative lorsqu'elle sera ratifiée, vise notamment à éclaircir le partage de responsabilité entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire.

*L'article 4 prévoit que « sauf clause contraire dans les présentes Règles uniformes, est nulle et de nul effet, toute stipulation qui, directement ou indirectement, dérogerait à ces règles uniformes. La nullité de telles stipulations n'entraîne pas la nullité des autres dispositions du contrat. Nonobstant cela, les parties au contrat peuvent assumer une responsabilité et des obligations plus lourdes que celles qui sont prévues par les présentes Règles uniformes ou fixer un montant maximal d'indemnité pour les dommages matériels ».*

L'article 5 §1 prévoit que « les relations entre le gestionnaire - d'infrastructure – et le transporteur sont réglés dans un contrat d'utilisation (...) » qui définit très précisément les droits et devoirs des parties.

Ainsi, l'article 8 des RU-CUI (pas encore en vigueur) prévoit que le gestionnaire de l'infrastructure est responsable des dommages causés au transporteur ou à ses auxiliaires et ayant leur cause dans l'utilisation de l'infrastructure. Cette responsabilité concerne (article 8 §1 –c°) « les dommages pécuniaires résultant des dommages intérêts dus par le transporteur en vertu des RU-CIV et CIM ».

Les RU-CUI prévoient par ailleurs des causes d'exonérations qui sont fonction de la nature du dommage :

- Pour les dommages subis par le transporteur du fait d'une indemnisation au titre des **RU-CIV**, le gestionnaire est exonéré si l'événement dommageable résulte des circonstances extérieures à l'exploitation qu'il ne pouvait pas empêcher (force majeure), du fait de la victime (en l'occurrence, le voyageur) ou du fait d'un tiers que le gestionnaire ne pouvait empêcher ;

Il est par ailleurs prévu que si malgré le fait du tiers, le gestionnaire n'est pas entièrement exonéré, il est responsable pour le tout, dans les limites prévues par les RU-CUI, à charge pour lui de se retourner contre le tiers en question.

- Pour les dommages pécuniaires subis par le transporteur du fait d'une indemnisation en vertu des **RU-CIM**, le gestionnaire est exonéré de sa responsabilité si le dommage résulte d'une faute ou d'un ordre du transporteur qui n'est pas imputable au gestionnaire ou d'un cas de force majeure.

Les RU-CUI prévoient enfin la possibilité pour les parties au contrat (entreprise ferroviaire et gestionnaire d'infrastructure) de convenir si et dans quelle mesure, le gestionnaire d'infrastructure peut être tenu responsable des dommages intérêts causés au transporteur par un retard ou une perturbation dans le réseau. Ceci ne couvre cependant pas la perte ou l'avarie ou les dommages corporels causés aux voyageurs.

Ces règles ont d'ailleurs été reprises dans le titre V de la proposition de conditions générales d'utilisation de l'infrastructure faite par le CIT (sous-groupe du Groupe juridique de l'UIC) qui a pour vocation de régler les questions relatives aux relations entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure.

- **Dans le cadre communautaire : le système d'amélioration des performances**

La 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 prévoit l'obligation pour les Etats de créer un système d'amélioration des performances. L'article 11 de cette directive dispose que :

*Par l'établissement d'un système d'amélioration des performances, les systèmes de tarification de l'infrastructure encouragent les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure à réduire au minimum les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire.*

*Ce système peut comporter des sanctions en cas d'actes à l'origine de défaillances du réseau, des compensations pour les entreprises qui sont victimes de ces défaillances et des primes en cas de bonnes performances dépassant les prévisions. Les principes de base du système d'amélioration des performances s'appliquent à l'ensemble du réseau.*

Ce système qui n'est pas un système de responsabilité civile, est destiné à régir les relations entre gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires. Il oblige à la mise en place d'un mécanisme d'incitation destiné à optimiser l'utilisation du réseau de chemin de fer et est fondé sur un système de bonus/malus en vue principalement d'améliorer les services du gestionnaire d'infrastructure. Toutefois, il ne prévoit pas de compensation directe à l'égard des utilisateurs finaux en cas de défaillance de ces services.

L'articulation de ce système de responsabilité dans lequel l'entreprise ferroviaire est responsable pour son fait personnel et garante du fait du gestionnaire d'infrastructure avec la Directive 2001/14 sera abordée dans nos points clés, sur le passage consacré à la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure.

### Règlement des litiges

#### L'arbitrage (article 12, § 2, de la COTIF)

Les litiges entre entreprises de transport, entre entreprises de transport et usagers ou entre usagers nés de l'application des RU-CIM, s'ils n'ont pas été réglés à l'amiable ou soumis à la décision des tribunaux ordinaires, peuvent, par accord entre les parties intéressées, être soumis à un tribunal arbitral dont la composition et le fonctionnement sont régis par les dispositions de la COTIF.

La COTIF prévoit ainsi la possibilité de faire appel à un tribunal arbitral composé d'un, trois ou cinq arbitres sélectionnés parmi une liste de personnes établie et tenue à jour par l'Office central.

Les honoraires de ces arbitres sont fixés par le directeur de l'Office central et les dépenses et frais de l'arbitrage sont fixés par la sentence arbitrale.

En pratique, cette procédure n'est jamais mise en œuvre car le tribunal arbitral prévu par la COTIF est un tribunal arbitral international peu accessible aux usagers.

### **La procédure judiciaire (Titre V des RU-CIM)**

L'action judiciaire à l'encontre de l'entreprise ferroviaire est ouverte soit à l'expéditeur soit au destinataire de la marchandise.

Ainsi, l'expéditeur peut intenter un recours tant que le destinataire n'a pas retiré la lettre de voiture, accepté la marchandise ou fait valoir les droits qui lui appartiennent en cas de perte ou de retard ou modifié une ou plusieurs clauses du contrat de transport.

L'expéditeur peut intenter un recours dès lors qu'il a retiré la lettre de voiture, accepté la marchandise et fait valoir ses droits en cas de perte ou de retard de la marchandise ou dès lors qu'il a modifié les clauses du contrat.

Les actions judiciaires qui naissent du contrat de transport peuvent être exercées soit contre le chemin de fer expéditeur, soit contre le chemin de fer destinataire (« même s'il n'a pas reçu la marchandise, ni la lettre de voiture »), soit encore contre celui sur lequel s'est produit le fait générateur de l'action.

L'action judiciaire peut être exercée contre un autre chemin de fer que ceux précités lorsqu'elle est présentée comme une demande reconventionnelle ou comme exception dans l'instance relative à la demande principale fondée sur le même contrat de transport.

La juridiction compétente est celle de l'Etat dont relève le chemin de fer actionné, à moins que les accords entre Etats ou les actes de concession n'en aient décidé autrement.

### **b) Les systèmes contractuels existants et proposés**

En pratique, le niveau de qualité d'une prestation de transport de fret par chemin de fer tient compte du respect des engagements convenus entre le transporteur et le client.

Ces engagements sont liés non seulement à la prestation de transport, elle-même, qui engage le transporteur sur :

- Le respect des délais garantis,
- Un délai d'acheminement en wagon isolé ou en train complet,
- La continuité de la prestation en cas d'interruption prolongée du service.

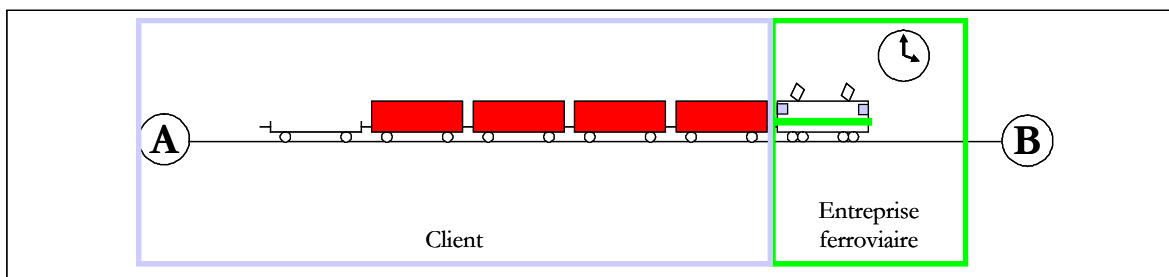
Mais également au respect des engagements du client sur :

- Les horaires de remise des envois,
- La réalisation d'un plan de chargement,

- La fiabilité des prévisions de transport (notamment en terme de charges)
- La propreté des wagons restitués,...

### Pour les trains

#### Le schéma d'organisation opérationnelle



- le client achète un train dont il assume le risque de remplissage.
- l'entreprise fournit un sillon, une locomotive et un conducteur.

Les clauses contractuelles (*Contrat type des transports combinés intercontainer-interfrigo* », *contrat type SNCF*, *accord cadre AUTF / SNCF*, *proposition UIRR*)

#### Les critères et niveau de qualité

L'indicateur principal est le **respect des horaires d'arrivée** au point de livraison convenu. Il est calculé en fonction du retard encouru par le train par rapport à la date et l'heure de mise à disposition convenue entre l'expéditeur et la compagnie de chemin de fer.

D'autres critères peuvent être prévus au contrat (*cf : contrat type SNCF*) :

- Les engagements de l'entreprise ferroviaire peuvent concerner des normes de services (par exemple, des délais ou une fiabilité garantie) ou encore la continuité de la prestation en cas d'interruption prolongée du service ferroviaire ;
- Les engagements du client peuvent concerner la fiabilité de ses prévisions de transport, les heures de remise des envois, la réalisation du plan de chargement, la propreté des wagons restitués, etc ;

#### Responsabilité

La responsabilité solidaire des compagnies de chemin de fer parties au contrat n'est jamais présumée.

En cas de transport international, la SNCF, par exemple, ne s'engage que sur son parcours, sauf si les compagnies des autres territoires traversés s'engagent également, dans ce cas, elle garantit le trajet de bout en bout.

## Exonérations

Le contrat SNCF ne prévoit d'exonérations qu'en cas de :

- Force majeure ;
- Vice propre de la marchandise ;
- Faute de l'expéditeur et/ou faute du destinataire ;

D'autres contrats prévoient d'autres cas d'exonération :

- S'ils n'ont pas pu « raisonnablement » prévoir, éviter ou résoudre la perturbation ;
- En cas d'erreurs ou de documents incomplets ;
- En cas de train qui excède leur capacité (poids, dimension,...) ;
- En cas de train mal arrimé ;
- En cas d'arrêt du train pour modifier le chargement ou pour cause d'unités mal chargées ;
- En cas de défaut des wagons des clients ;
- En cas de contrôles par des autorités externes pendant le trajet ;
- En cas de fermeture ou de rupture de voies ;
- En cas de grève majorée d'une durée de 48H ;
- Quand le train n'est pas programmé ;
- Quand le train est refusé à l'arrivée ;
- En cas de changement d'itinéraire ;
- En cas de trains mal formés.

## Indemnisations

Au vu des contrats examinés, le retard est le principal fait générateur qui engage la responsabilité de l'entreprise ferroviaire qui tracte des trains.

Ainsi, il est prévu dans le contrat type de la SNCF que, sous réserve des justifications prévues au contrat, celle-ci s'engage à verser une compensation pécuniaire. Cette compensation est calculée par tranches horaires et peut être le résultat d'une négociation entre les chargeurs et l'entreprise ferroviaire (*cf* : accord cadre AUTF/SNCF).

Cette compensation peut être d'un montant sans rapport avec le préjudice subi par l'opérateur.

L'accord cadre AUTF/SNCF prévoit toutefois que *son montant doit être suffisamment important pour dissuader l'entreprise ferroviaire de reproduire ce défaut ou cette "non qualité" et l'inciter à prendre des mesures pour y remédier.*

La proposition de l'UIRR prévoit des pénalités à la charge de l'entreprise ferroviaire variant en fonction de l'ampleur du retard :

- Une heure de retard : 5% de pénalités ;
- 2 heures de retard : 10% ;
- 3 heures de retard : 15% ;
- 6 heures de retard : 20% ;
- 24 heures de retard : 25%.

### Pénalité en cas de suppression de train

A l'encontre du client :

- Si le préavis est donné dans un délai inférieur à 48h, la pénalité s'élève à 50% du prix du train ;
- Si le préavis est donné dans un délai compris entre 48h et 2 mois (1 mois dans le contrat type, en matière de transport combiné) avant le départ du train, la pénalité s'élève à 30% du prix du train ;

A l'encontre de l'entreprise ferroviaire :

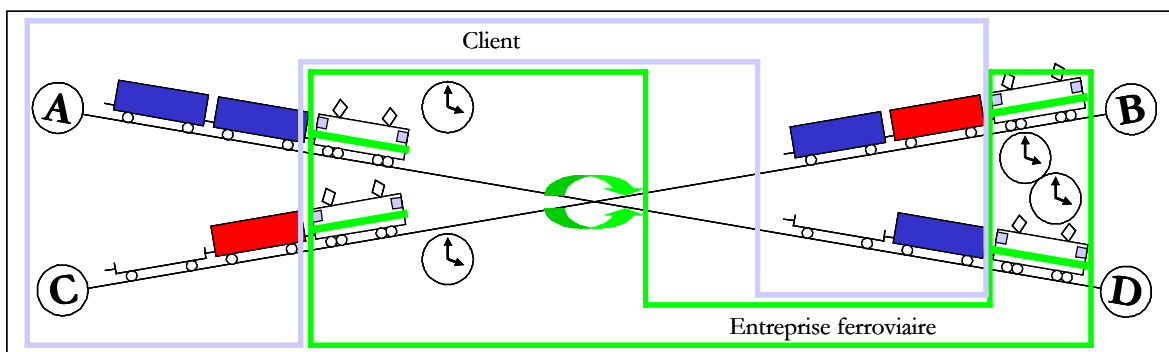
- Le contrat type relatif au transport combiné prévoit des pénalités à l'encontre de l'entreprise ferroviaire en cas de suppression de train si le préavis est inférieur à 24 heures.

La proposition de l'UIRR prévoit des pénalités à la charge de l'opérateur qui varient en fonction de la date d'annonce de la modification :

- 5 jours avant le départ : 5% de pénalités ;
- 48h avant le départ : 10% de pénalités ;
- 24h avant le départ : 20% de pénalités ;
- 12h avant le départ : 35% de pénalités ;
- 4h avant le départ : 50% de pénalités ;

## Pour les systèmes de trains organisés autour d'un hub central

### Le schéma d'organisation opérationnelle



- le client achète des trains dont il assume le risque de remplissage.
- L'entreprise ferroviaire fournit les sillons, les locomotives et conducteurs, et opère le hub central (décomposition – recomposition des trains).

### Les clauses contractuelles (Réf: Accord « Schéma d'exploitation quality net » autour du hub de Metz)

#### Les critères et niveau de qualité

Le critère de qualité retenu pour les trains organisés autour d'un hub est la mise à disposition du train. Celle-ci est contrôlée contradictoirement.

Le niveau de qualité est fonction du retard encouru par train individuel. Ce retard est déterminé par le contrôle de la fiche d'identité du train en tenant compte de chacun des motifs et des exemptions de la sanction de qualité.

#### Exonérations

- Trains non programmés ou en surcharge ;
- Détournement par un autre itinéraire ;
- Non-respect de l'heure limite de remise des envois et/ou des documents par l'opérateur ;
- Contrôles des Autorités Publiques ;
- Grèves majorées de 24 heures ;
- Déraillement ou retards pour cause non imputables aux entreprises ferroviaires contractantes ;
- Interruptions de trafic de plus de 24 heures décidées par les gérants d'infrastructures ;
- Cas de Force majeure dont intempéries, tremblement de terre, avalanches, suicide, occupation des voies par des tiers, incidents RID.

## Indemnisations

La pénalité est exprimée en pourcentage du prix de l'unité d'œuvre concernée.

- Si le retard est inférieur ou égal à 2 heures : aucune pénalité ;
- Si le retard est supérieur à 2 heures et inférieur à 4 heures : 5% de pénalité ;
- Si le retard est supérieur à 4 heures et inférieur à 8 heures : 7% de pénalité ;
- Si le retard est supérieur à 8 heures et inférieur 12 heures : 9% de pénalité ;
- Si le retard est supérieur à 12 heures et inférieur à 24 heures : 12% de pénalité ;
- Si le retard est supérieur à 24 heures : 15% de pénalité ;

Par ailleurs, en cas de rupture de correspondance pour cause de retard supérieur ou égal à 24 heures au nœud « hubien », l'entreprise ferroviaire devra payer une indemnisation forfaitaire de 60 euros par wagon en rupture.

## Pénalité en cas de suppression de train

Il peut être prévu une exonération mensuelle de 3% du nombre de trains supprimés par branche en faveur de l'opérateur.

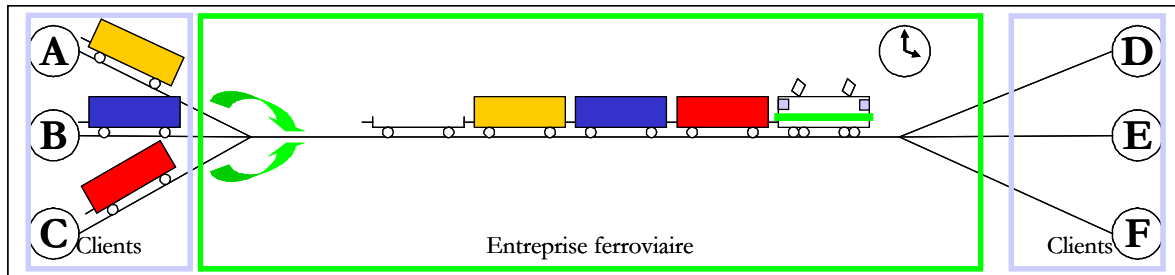
En cas de suppressions ponctuelles de train par l'opérateur, celui-ci devra payer une indemnité à l'entreprise ferroviaire. Cette indemnité est calculée en fonction de la durée du préavis :

- Si l'opérateur informe l'entreprise ferroviaire moins de 48 heures avant la prise en charge, la redevance est égale à 50% par unité d'œuvre ;
- Si le préavis est donné dans un temps compris entre 48 heures et 2 mois, la redevance est égale à 30% par unité d'œuvre ;
- Si le préavis est donné plus de 2 mois à l'avance, l'opérateur n'encourt aucune pénalité.

En cas de suppressions de train par l'entreprise ferroviaire, celle-ci devra une indemnité à l'opérateur.

- Si elle l'informe moins de 48 heures à l'avance, la redevance est égale à 15% par unité d'œuvre.
- Toutefois, en cas de préavis supérieur à 48 heures, l'entreprise ferroviaire ne sera redevable d'aucune indemnité.

### Pour les wagons isolés



- Le (s) client (s) achète (nt) une place dans un train.
- L'entreprise ferroviaire ramasse les wagons chez ses clients, les organise en train dont elle assume le risque de remplissage, fournit le sillon, la locomotive et le conducteur.

Les clauses contractuelles (Réf : contrat type SNCF, accord cadre AUTF/SNCF)

#### Critère et niveau de qualité

On retrouve ici les mêmes critères de qualité que pour le transport par trains entiers.

#### Etendue de la sanction

L'étendue de la pénalité en cas de retard est distincte de celle prévue pour les trains programmés. De même, le contrat type fait une distinction selon que les wagons sont des wagons de particuliers vides programmés ou concertés ou qu'il s'agit de wagons isolés acheminés en Fret express ou rapide.

Son montant peut être le résultat de négociation entre les chargeurs et l'entreprise ferroviaire.

#### Exonérations

Les mêmes que celles prévues pour les trains entiers (Force majeure, vice propre de la marchandise, faute de l'expéditeur et/ ou du destinataire).

## 2. Les options – clés

### a) Les critères de qualité

Les principes qui régissent le transport ferroviaire de fret résultent pour l'essentiel des RU-CIM dont les règles régissent autant les relations ferroviaires au sein de l'Union européenne que celles avec le Belarus ou l'Ukraine. Ils reposent sur une obligation clé, celle de transporter la marchandise en bon état à une vitesse de l'ordre de 17 Km/h.

Si cette obligation-clé reste au cœur de la préoccupation du client du fret ferroviaire, les conditions du marché amènent celui-ci à attendre de nouveaux critères de qualité, dans les domaines suivants :

- Le respect d'un délai de livraison (avec une marge de tolérance de 1 heure) ;
- L'information rapide sur les écarts prévisibles de délai de livraison (dès que le retard est constaté notamment lors du passage de frontières) ;
- La flexibilité de la commande.

Par ailleurs et compte tenu des investissements réalisés, les clients du fret ferroviaire de l'Union européenne sont en droit d'attendre (sauf dispositions contractuelles contraires) une vitesse de référence supérieure à celle existant dans le cadre de la CIM. Nous proposons que cette vitesse soit déterminée par les paramètres suivants :

- La prise en charge qui ne devrait pas dépasser 6H ;
- La durée du trajet en lui-même ne devrait pas être supérieure à 5H par tranche de 200 Km (soit 40 Km/h) ;
- Le passage aux frontières avec changement d'écartements ne devrait pas dépasser 6H ;
- Tout autre rupture de charge (ex : ferry) devrait être réalisée dans un maximum de 6H.

Cette vitesse de référence s'applique à tous les contrats ne stipulant pas de délai de livraison. A l'inverse, les parties peuvent explicitement prévoir un délai de livraison plus long que celui déduit de ces paramètres de référence.

### b) Les pénalités

Le principe veut que les acteurs, parties au contrat, décident de la qualité qui est à attendre de la prestation de transport.

Toutefois, les conditions particulières d'exercice du fret ferroviaire (déséquilibres contractuels) comme la volonté de voir la qualité s'améliorer effectivement nécessitent de prévoir dans l'ensemble des contrats de transport ferroviaire de fret un système de pénalité. L'expérience montre en effet que l'existence d'un système de pénalité a un impact sur l'amélioration de la qualité (30% de non

qualité avec un système même peu contraignant - données Quality net, contre plus de 50% en l'absence de système généralisé – données UIRR).

Cette exigence nouvelle doit être renforcée, là où cela est possible, par la mise en oeuvre d'un système de clauses d'exigence de qualité minimale assorties de niveau de pénalité minimale.

Concrètement les trains entiers et les systèmes de transports organisés autour d'un hub central peuvent faire l'objet de l'imposition de ces minima. A la fois, parce que dans ces modes de production, c'est le client qui prend le risque commercial du remplissage du train, mais aussi parce que la mise en œuvre des pénalités (notamment au regard des chaînes de responsabilité) y est relativement commode.

Ce système de minima doit reposer sur une double conception :

- La pénalité compensation : elle doit être négociée sur une logique de paliers croissants en fonction du retard constaté (allant par exemple de 5 à 25%), avec pour base incompressible, un taux minimum d'indemnisation de 5% du prix du train en cas de retard d'au moins une heure (assimilable à une faute simple) ;
- La pénalité sanction : en cas de retard égal à 50% de la durée du trajet contractuel arrondi à l'heure supérieure (assimilable à une faute lourde), le taux minimum d'indemnisation devrait être de 50% du prix du train.

Pour les systèmes de transport organisés autour d'un hub central, le système de pénalité présenté ci-dessus serait étendu aux wagons sur la base du prix du wagon.

Pour ce qui concerne, le mode de production en wagons isolés, il nous semble que l'obligation de prévoir au contrat un système de pénalité doit être édictée, mais il convient d'en laisser la description entière aux parties afin de permettre de s'adapter à chaque réalité et d'en rendre la mise en œuvre possible.

Enfin l'ensemble de ces systèmes de pénalités, avec ou sans minima, devrait prévoir des pénalités augmentées en cas de non-respect par l'entreprise ferroviaire de son obligation d'information du client en cas de retard.

Par ailleurs, les indemnisations prévues aux RU-CIM en cas de perte ou d'avarie doivent être alignées sur celles de la CMR.

Enfin, la flexibilité de la commande de trains au bénéfice du client doit être assurée par la limitation des pénalités en cas de déprogrammation :

- En cas de déprogrammation d'un train plus de 30 jours à l'avance par le client, et sauf dispositions contractuelles contraires, celui-ci ne pourrait être soumis à une pénalité ;
- En cas de déprogrammation d'un train entre 30 jours et 10 jours avant le départ par le client, la pénalité ne pourrait excéder 5% du coût du transport ;
- En cas de déprogrammation moins de 10 jours, avant le départ, les parties détermineront librement les niveaux de pénalité applicable.

Pour information, le cas inverse d'annulation d'un train par l'entreprise ferroviaire est couvert par l'obligation pour l'entreprise ferroviaire de transporter. Dès lors cette annulation sera confirmée si le client décide de reporter son transport sur un autre mode et aucun règlement du prix du transport ne peut être exigé par l'entreprise ferroviaire. A défaut, cette « annulation » se traduira par un décalage du départ prévu et donc certainement par un retard à la livraison.

Cette situation pourrait alors explicitement être traitée par l'application des pénalités prévues en cas de retard. Il appartient naturellement aux parties de prévoir éventuellement des pénalités plus importantes que celles instituées par les minima de la réglementation dans une telle hypothèse.

L'intérêt d'un tel système de pénalité est de conduire les entreprises ferroviaires à proposer une meilleure qualité de service, condition sine qua non de l'augmentation du trafic de fret ferroviaire. Ce qui est important, c'est que le client soit, au final, satisfait de la prestation réalisée. C'est cette satisfaction qui sera ainsi la garante de la croissance du trafic.

### c) Le système de suivi de la qualité

Il doit reposer sur un système de contrôle des éléments de faits prévus au contrat de transport. Ce système devra, au minimum, être organisé de manière contradictoire.

Au-delà, les entreprises ferroviaires auront l'obligation de publier mensuellement leurs résultats en termes de régularité sur la base des critères posés par la réglementation en termes d'importance du retard et de catégories de trains : wagons isolés, trains entiers, trains combinés.

Aux fins de comparaisons, il pourra être utile de distinguer les trains du trafic domestique des trains participant au trafic international et de distinguer les trains qui circulent sur le RTEFF des trains qui circulent sur le reste du réseau.

### d) La mise en œuvre des pénalités

Les parties prévoient au contrat les systèmes appropriés de constats contradictoires permettant de déclencher les pénalités prévues.

Les pénalités de retard doivent se traduire comme une créance que le client détient sur l'entreprise ferroviaire et que l'entreprise ferroviaire intègre en réduction de facture, à partir du moment où il y a eu un constat contradictoire. Toutefois, si cette réduction n'est pas appliquée spontanément, le client est fondé à la compenser à l'occasion de son règlement.

En effet, il ne faut pas oublier que nous sommes ici dans une relation Business to Business (B to B) où la facturation et le paiement sont effectués une fois la prestation réalisée. Le client dispose donc dans une certaine mesure du « pouvoir du chéquier ». Cette situation de fait est en général suffisante pour forcer les parties à arriver à un accord en cas de différend.

Dans cette optique et, compte tenu de la relation « B to B » existante entre les entreprises ferroviaires et ses clients, ainsi que de l'intérêt de maintenir les relations commerciales entre elles, l'établissement d'un organisme de règlement de différends ne semble pas nécessaire.

En outre, le contrat peut prévoir un système d'amélioration de la qualité. Des systèmes de ce type existent dans certains contrats. Le plus souvent ils sont organisés autour d'un point régulier entre le client et l'entreprise ferroviaire sur les résultats qualités obtenus en fonction d'indicateurs mis au point en commun.

A cet effet, les parties mettent généralement en place, un Comité composé de représentants de l'entreprise de transports et de l'opérateur client, chargé de suivi de la qualité et qui se réunit périodiquement pour faire le point sur l'exécution du contrat, et notamment sur les infractions à la qualité constatées au cours d'une période de référence donnée. A cet égard, ce type de comité peut être amené à veiller au rapprochement des deux parties dans la résolution des éventuels différends en cours. Le rôle de ce comité peut d'ailleurs être déterminant dans la mise en œuvre du système de performance. Ce comité propose également des actions correctrices pour tendre vers une situation de référence.

### e) Les limitations de responsabilités

Le principe veut que la responsabilité incombe à celui qui est le plus à même de traiter le problème. Toutefois, des cas d'exonération restent à prévoir. On retiendra :

- Le fait de la victime ;
- Le fait d'un tiers (autre que le gestionnaire d'infrastructures et une entreprise ferroviaire coopérante) ;
- La force majeure ;
- Le cas fortuit ;
- Les circonstances exceptionnelles sous préavis de 12H au moins (grève, par exemple).

Les limites à la responsabilité sont applicables tout au long de la chaîne de transport.

### f) La responsabilité des gestionnaires d'infrastructures

Dans l'hypothèse où le fait générateur du dysfonctionnement est imputable au gestionnaire de l'infrastructure, l'entreprise ferroviaire sera garante de celui-ci vis-à-vis du client qu'elle devra indemniser et ne pourra pas lui opposer le fait que son préjudice a une cause étrangère à son activité.

Dans cette perspective, le gestionnaire d'infrastructure ne pourra pas être considérée comme un tiers par rapport à l'entreprise ferroviaire, quand bien même aujourd'hui, les deux entités ont vocation à être séparées. C'est d'ailleurs la logique des modifications envisagées par le protocole de Vilnius aux Règles uniformes. A cet égard, l'article 40 des RU-CIM (nouveau) et l'article 51 RU-CIV (nouveau) traitent du gestionnaire d'infrastructure dans la catégorie des personnes dont le transporteur (l'entreprise ferroviaire) répond. L'entreprise ferroviaire, garante du gestionnaire d'infrastructures, devrait donc avoir la possibilité de se retourner contre ce dernier.

Il conviendra donc de consacrer plus explicitement la possibilité pour l'entreprise ferroviaire de se retourner ensuite contre le gestionnaire d'infrastructures pour obtenir un dédommagement pour le préjudice qu'elle aura subi.

Dans le système communautaire actuel, la directive 2001/14/CE aborde, parmi d'autres aspects<sup>43</sup>, la relation entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructures en matière de qualité des services (cf. le système de performances). Ce système ne nous semble pas suffisant pour responsabiliser le gestionnaire vis-à-vis du client qui ne peut directement agir contre lui dans le cadre du système de performance issu de la directive susmentionnée.

*Cette proposition est en ligne avec les règles uniformes CUI créées à l'occasion du Protocole de Vilnius (non encore entrées en vigueur) qui prévoient des cas dans lesquels l'entreprise ferroviaire peut engager la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure dans le cadre du Contrat d'utilisation de l'infrastructure.*

Toutefois, il conviendra de neutraliser, dans le système communautaire en cours d'élaboration, la possibilité donnée aux parties de prévoir ou d'exclure la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure en cas de retard ou de perturbation dans l'utilisation de l'infrastructure (article 8 §1 à 4 des RU-CUI). La Communauté pourrait alors reprendre à son compte, les dispositions de l'article 8 §1 à 3 des RU-CUI tout en faisant attention à interdire toute dérogation à ces règles.

Cette proposition est par ailleurs compatible avec le système de performance établi par l'article 11 de la Directive 2001/14/CE. Toutefois dans un souci de clarification, deux options sont ouvertes :

- Soit préciser la rédaction de l'article 11 de la Directive en indiquant qu'elle ne préjuge pas de l'application des dispositions issues d'autres textes communautaires, régissant la responsabilité du gestionnaire d'infrastructures.
- Soit introduire dans le règlement, outre le régime de responsabilité du gestionnaire, repris le cas échéant, des RU-CUI, une disposition précisant que ce régime de responsabilité ne fait pas obstacle à l'application du régime de performance prévu par la Directive 2001/14. Cette option serait plus commode et plus efficace compte tenu du fait qu'introduite dans un règlement, elle s'appliquerait immédiatement et ne serait pas soumise aux aléas de la transposition.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'application cumulative du système de performance de la Directive 2001/14 et le régime de responsabilité du gestionnaire auront pour effet de traiter les

---

<sup>43</sup> En effet, outre le système de performances établi par l'article 11 de la directive 2001/14/CE et décrit supra, l'article 30 de cette directive prévoit également la possibilité pour les entreprises ferroviaires ou, le cas échéant, pour les gestionnaires d'infrastructure de saisir l'organisme de contrôle (normalement le Ministère en charge des transports) lorsque les plaintes ont pour objet :

« a) le document de référence du réseau ;

b) les critères contenus dans ce document ;

c) la procédure de répartition et ses résultats

d) le système de tarification ;

e) le niveau ou la structure des redevances d'utilisation de l'infrastructure qu'il est ou pourrait être tenu d'acquitter ;

f) le certificat de sécurité, l'application et le contrôle des normes et règles de sécurité ».

Cet organisme n'est toutefois pas ouvert aux clients des entreprises ferroviaires et n'a par ailleurs pas pour mission de statuer sur des différends qui visent l'absence de qualité des prestations rendues par l'entreprise ferroviaire vis-à-vis de ses clients.

défaillances du gestionnaire de l'infrastructure à deux occasions : au moment de l'engagement de responsabilité en cas de dommage subi par un client et ensuite au moins du bilan d'exploitation qui permettra de faire jouer les bonus/malus. En effet, le gestionnaire sera dans le premier cas tenu de rembourser les indemnités versées par l'entreprise ferroviaire et, dans le second, d'acquitter un malus en fonction du nombre de condamnations dont il fera l'objet au titre du système de compensations.

Il faudrait cependant préciser que l'entreprise ferroviaire qui souhaiterait, par geste commercial, s'engager contractuellement à dédommager le client mieux que ce qui est prévu par le cadre légal. Ne pourra toutefois pas réclamer au gestionnaire d'infrastructures, au titre de la garantie due par lui lorsque le dommage lui est imputable, plus que ce que prévoit la loi, sauf stipulations contraires insérées dans le Contrat d'utilisation de l'infrastructure auquel le client n'est pas partie.

Une précision terminale s'impose dans la relation entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Dans le système actuel, pour un trajet international traversant plusieurs pays, donc plusieurs réseaux, dont plusieurs gestionnaires d'infrastructures, la mise en œuvre de la responsabilité de ces derniers pourrait s'avérer délicate dans la logique actuelle de coopération dans la production du service. Pour un trajet au départ d'Amsterdam et à destination de Milan, passant par la Belgique et la France, quatre gestionnaires d'infrastructures seront concernés.

Dans le cadre actuel tel que proposé par Vilnius (car les CIM et CIV actuelles sont muettes sur le sujet), les principes de solutions pourraient être les suivants lorsque la cause du dommage résulte du fait d'un gestionnaire d'infrastructure, se situant en milieu de chaîne :

- L'entreprise ayant contracté avec le gestionnaire d'infrastructure défaillant répond des actes de celui-ci en application de l'article 40 des RU-CIM (Vilnius).
- Le client victime peut actionner le premier ou le dernier transporteur ou le transporteur qui exécutait la partie de transport au cours de laquelle le fait dommageable s'est produit.
- L'entreprise actionnée indemniser le client, à charge pour elle de se retourner, soit contre les co-transporteurs qui appelleront en garantie le ou les gestionnaires d'infrastructures défaillant(s) avec lequel (s) elles ont contracté soit directement contre le gestionnaire d'infrastructure défaillant si l'entreprise actionnée et qui indemnise est celle qui garantit le gestionnaire défaillant.

Dans le cadre de la coopération dans le mode de production, une autre alternative à ce système pourrait être d'accorder une action directe dans le règlement, à l'entreprise ferroviaire ayant versé l'indemnité, contre le gestionnaire responsable, même en l'absence de tout contrat d'utilisation d'infrastructures (« c.u.i ») entre elle et ce gestionnaire.

Lorsque les droits d'accès au réseau joueront effectivement et que chaque entreprise circulant d'un bout à l'autre du trajet international aura conclu un (« c.u.i ») avec tous les gestionnaires des réseaux traversés, l'action en responsabilité exercée contre le gestionnaire sera plus aisée à mettre en œuvre compte tenu du fait qu'elle devrait résulter du contrat.

### **g) La solidarité des entreprises ferroviaires**

Dans le cadre de la proposition de réglementation, il conviendra de prévoir certaines dispositions donnant aux usagers de garanties au moins équivalentes que celles dont ils bénéficient dans le cadre de la COTIF pour les nouveaux critères de qualité. Dans cette logique, il est ainsi nécessaire d'introduire des normes prévoyant, par exemple, la solidarité des entreprises ferroviaires, dans la mesure où, dans le cas contraire, la solidarité ne se présume pas.

En effet, le système actuel fondé notamment sur les dispositions des annexes de la COTIF ne couvrira pas les nouveaux critères de qualité créés par une disposition communautaire et il ne paraît pas convenable que certaines questions soient réglées par le seul biais des actuels accords de coopération.

### 3. L'évaluation des bénéfices et des coûts relatifs à l'application d'un système de pénalités en matière de fret

L'évaluation des bénéfices et coûts relatifs à l'application du système de pénalités proposé en matière de fret a été conduite selon la méthodologie suivante :

- a) Recueil des trafics en millions de tonne kilomètre (M Tk) et répartition de ce trafic par mode de production ferroviaire (wagon isolé ou train entier) ;
- b) Estimation de la valeur moyenne de la Tk, de la valeur moyenne de la Tk en wagon isolé et de la valeur moyenne de la Tk en train entier ;
- c) Estimation des retards moyens actuels ;
- d) Impact financier de l'application du système de pénalité proposé ;
- e) Evaluation des coûts administratifs de fonctionnement du système ;
- f) Bénéfices attendus d'une amélioration de la régularité.

Compte tenu des délais impartis pour la réalisation de la présente étude, cette évaluation a été réalisée à partir des données globales de trafic, de chiffre d'affaires et de retards disponibles ou recueillis dans le cadre de l'étude. Elle permet donc de disposer d'une appréciation globale de l'impact et de l'efficacité des mesures envisagées. Elle ne prétend pas avoir analysé l'ensemble des impacts secondaires (positifs ou négatifs) qu'elles engendreraient.

**a) Recueil de s trafics en millions de tonne kilomètre (M Tk) et répartition de ce trafic par mode de production ferroviaire (wagon isolé ou train entier)**

Trafic Fret par entreprise ferroviaire : Source UIC

		%	2001	2000	1999	1998
Lux	CFL	0,3%	600	500	600	600
Grèce	CH	0,1%	<i>300</i>	300	300	300
Irl	CIE	0,3%	600	500	500	<i>500</i>
Port	CP	0,9%	2 100	2 200	2 200	2 000
Allem.	DB	31,1%	74 400	76 800	70 900	73 600
Dan.	DSB	0,8%	2 000	2 000	1 900	2 000
Italie	FS	9,1%	21 700	22 800	21 500	22 400
UK	Tous	8,0%	19 200	18 300	18 200	<i>18 200</i>
Pays B	NS	1,6%	3 800	3 800	3 500	3 700
Autr	OBB	7,2%	17 300	16 200	14 700	14 400
Esp.	Renfe	4,8%	11 600	11 500	11 400	11 200
Suède	Tous	7,9%	<i>18 900</i>	18 900	17 900	18 000
Belg	SNCB/NMBS	2,9%	7 000	7 700	7 300	7 600
France	SNCF	21,0%	50 300	55 300	53 400	53 900
Finl	VR	4,1%	9 800	10 800	9 700	9 800
Evolution N-1			239 600	247 600	234 000	238 200
			-3,23%	5,81%	-1,76%	

NB : *en italiques, donnée indisponible, extrapolée de la donnée la plus récente*

Répartition du trafic par mode de production ferroviaire (wagon isolé ou train entier)

Source AFWP 2002

Nb wagons trains entiers	55 044	44%
Nb wagons en WI	70 421	56%
Total	125 465	

Source UIC 1998 (in rapport Symonds 2001)

Trains entiers	63%
Wagons isolés	37%

Valeurs retenues

Trains entiers	50%
Wagons isolés	50%

**b) Estimation de la valeur moyenne de la Tk, de la valeur moyenne de la Tk en wagon isolé et de la valeur moyenne de la Tk en train entier**

Volumes de trafic et chiffre d'affaires fret : Sources rapports annuels 2001, sauf FS et DSB 2000

	M Tk	M €
SNCF	50 300	1 800
SNCB	7 000	320
FS	21 700	700
RENFE	11 600	326
DSB	2 000	115
Total	79 000	3 261

Valeur moyenne de la Tk

Valeur Tk	0,041	€
-----------	-------	---

Valeur moyenne de la Tk en wagon isolé et en train entier

Selon dire d'expert, la valeur moyenne du transport en wagon isolé est le double de celle en train entier. Il en ressort les valeurs suivantes :

Valeur Tk WI	0,055	€
Valeur Tk TE	0,028	€

**c) Estimation des retards moyens actuels**

Source UIRR 2001	
< 0,5 h	43%
0,5 to 1 h	7%
1 to 3 h	18%
3 to 6 h	11%
6 to 24 h	14%
> 24 h	7%

Source AFWP 2002	
à l'heure	75%
en retard	25%

Moyennes retenues	
à l'heure:<1h	67%
> 1 h	21%
> 12 h	12%

#### d) Impact financier de l'application du système de pénalité proposé

##### Rappel des pénalités proposées

Par commodité, il a été décidé que les retards équivalents à plus de 50% du temps de parcours prévus seraient évalués sur la base des trains arrivés avec un retard de plus de 12 heures.

< 1 h	0
> 1 h	5%
> 12 h	50%

##### Impact financier du système de pénalités proposées

	M Tk	Val sans Tk	Total M €	Val avec Tk	Total M €	Ecart en M €	
Total	239 600		9 877		9 645	-232	-2,35%
Part TE	119 800		3 284		3 051	-232	
< 1 h	79 787	0,028	2 196	0,028	2 196	0	
> 1 h	25 158	0,028	692	0,026	658	-35	
> 12 h	14 376	0,028	396	0,014	198	-198	
Part WI	119 800	0,055	6 594	0,055	6 594	0	

#### e) Evaluation des coûts administratifs de fonctionnement du système

##### Evaluation du nombre de dossiers à traiter

Train entier type	
Kilomètres	1 000
Tonne	500
Tk	500 000
Valeur du Train entier Type en M€	
	0,014

Dès lors, l'évaluation du nombre de dossiers découle du rapport entre la valeur des trains en retard > 1h ou > 12 h (voir supra) et la valeur du train entier type

Nombre de dossiers	
> 12h	28 752
> 1h	50 316
Total	79 068

### Coût du traitement des dossiers

Selon dire d'expert, le coût de traitement moyen d'un dossier de remboursement peut être évalué à 8 €.

Le coût administratif de fonctionnement du système de pénalité pour le fret peut donc être évalué à 0,63 M€.

### Impact financier global

		Part / CA
<u>Pénalités</u>	<u>232 422 615</u>	
<u>Admin.</u>	<u>632 544</u>	
	<u>233 055 159</u>	<u>2,4%</u>

### **f) Bénéfices attendus d'une amélioration de la régularité**

Il ressort des données UIRR que la croissance du trafic (supérieure à 10% par an en transport combiné) a été stoppée à compter de l'année 1999. En parallèle, à compter de cette année 1999, la régularité s'est progressivement détériorée pour passer d'un taux de 40% de trains en retard à un taux avoisinant les 60%.

Ces données mettent clairement en corrélation la croissance du trafic ferroviaire de fret et la régularité de ce trafic.

Par ailleurs, les résultats comparés entre l'UIRR - près de 60% de « non qualité » en l'absence de tout système de pénalité - et ceux du système Quality-net -seulement 30% de non qualité avec la mise en œuvre d'un système de pénalité relativement léger – mettent en exergue, comme nous l'avons déjà dit, l'efficacité des systèmes de pénalité.

Ces deux réalités indiquent donc que la mise en œuvre d'un système de pénalité sensible est très certainement susceptible d'avoir un impact réel sur l'amélioration de la qualité de la production des trains de fret et, dès lors, d'avoir un impact tout aussi réel sur la croissance du trafic.

### Estimation des retards nouveaux :

Nous avons estimé que la mise en œuvre du système de pénalité est susceptible d'aligner les performances du fret sur les meilleures valeurs recueillies (source AFWP 2002). Compte tenu de l'impact relatif du système de pénalités proposé, il nous semble que l'essentiel de l'amélioration doit porter sur les « grands retards » (> 12 h) qui pourraient être divisés par deux. Le solde de l'amélioration se trouve dès lors sur les retards moins conséquents et moins fortement pénalisés.

à l'heure:<1h	75%
> 1 h	19%
> 12 h	6%

### Impact financier du système de pénalités proposées avec les nouvelles données de retard

	M Tk	Val sans Tk	Total M €	Valeur Tk avec		Ecart en M €	
Total	239 600		9 890		9 760	-130	-1,32%
Part T Entier	119 800		3 297		3 167	-130	
< 1 h	89 850	0,028	2 473	0,028	2 473	0	
> 1 h	22 762	0,028	626	0,026	595	-31	
> 12 h	7 188	0,028	198	0,014	99	-99	
Part WI	119 800	0,055	6 594	0,055	6 594	0	

Il convient de noter que la baisse du nombre de retards (-20 000 dossiers de retard) a un impact positif sur les coûts administratifs de fonctionnement du système de pénalités (est : - 160 000 €).

### Evaluation de l'ensemble des bénéfices

Les données recueillies, notamment auprès de l'UIRR, mettent en exergue, une croissance faible du fret ferroviaire de l'ordre de 2% annuels sur les 10 dernières années puis une stagnation du trafic concomitante à la perte de fiabilité du fret ferroviaire. Dès lors, le retour d'une bonne fiabilité doit permettre un retour à la situation ante (soit une croissance qui reste nettement inférieure à celle du mode routier).

Croissance potentielle estimée du trafic par an	2%	(Cf évolution du trafic)
Part de cette croissance liée à la régularité	2%	(Cf Données UIRR)
Nb de MTK supplémentaires	4 792	
Valeur de l'augmentation du trafic en M €	198	
Diminution d'impact des pénalités en M€	102	

### **g) Conclusion**

L'évaluation réalisée met en exergue que le système de pénalités proposé – encadré pour les trains entiers et libre pour les wagons isolés- a un impact proportionné sur l'activité du fret ferroviaire (de l'ordre de 2,5% du chiffre d'affaire). Son coût de fonctionnement est raisonnable (0,3% du montant des pénalités) du fait de relatif faible nombre de dossiers (80 000) et de la valeur relativement importante de chacun d'entre eux (de 600 à 6 000 €).

Enfin, les données disponibles laissent penser qu'un système de ce type est susceptible d'avoir un fort impact sur la régularité de la production délivrée par les entreprises ferroviaires. Cette régularité étant la première clé de croissance du marché, toute amélioration de ce critère doit se traduire, à conditions économiques stables, en augmentation du volume de Tk transporté.

## **IV. LA REGLEMENTATION DANS LE DOMAINE DES VOYAGEURS**

## 1. La synthèse des systèmes légaux et contractuels existants

### a) Les dispositions réglementaires

#### Obligations

##### Les obligations des Etats en matière de transport de voyageurs

#### Obligations relatives à la mise en place d'un système ferroviaire «inter opérable »

Les directives 96/48/CE, et 2001/16/CE engagent les Etats à mettre en place des systèmes visant à favoriser l'interopérabilité de leurs systèmes.

La mise en œuvre effective de cette interopérabilité aura vraisemblablement de conséquences positives sur la qualité de services ferroviaires et notamment sur la ponctualité des trains. Les conditions de mise en œuvre sont liées non seulement aux aspects techniques des structures ferroviaires mais concernent également les qualifications professionnelles et les conditions de santé et de sécurité du personnel.

Les Etats membres ont par ailleurs « la responsabilité de s'assurer du respect des règles de sécurité, de santé et de protection des consommateurs qui s'appliquent aux chemins de fer ».

*Une proposition de directive du 23/01/02* vise à revoir le calendrier et la mise en place de l'interopérabilité des systèmes. Une Agence européenne ferroviaire serait en charge de superviser les travaux. Cette démarche ne peut qu'avoir à terme un impact favorable sur la qualité du transport ferroviaire.

#### Obligations de service public

Le règlement 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969, relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, rappelle la mission de service public des transports ferroviaires.

Il définit pour cela un certain nombre de critères de qualité que les compagnies doivent respecter. Parmi ces critères :

- la continuité ;
- la régularité ;
- la capacité ;
- la qualité du moyen de transport ;
- l'obligation de maintenir en bon état les lignes, le matériel.

Par ailleurs, il convient de relever que la proposition de règlement du 21 février 2002 relative à l'action des Etats membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable prévoit, dans le point 47 de son exposé de motifs, que « *les contrats doivent contenir des dispositions protégeant les autorités compétentes et les voyageurs contre les médiocres performances des opérateurs. Ils doivent aussi contenir, au besoin, des mesures d'incitations encourageant les opérateurs à améliorer le service donné au public* ».

Les critères pris en compte dans le cadre des contrats de service public sont augmentés également dans cette proposition de directive qui prévoit que pour l'évaluation des services de transport public, la définition des critères de sélection, d'adjudication et d'attribution des contrats de service public, les autorités compétentes doivent prendre en compte entre autres critères :

- La qualité globale du service fourni aux consommateurs et les facteurs relatifs à la protection de consommateurs y compris l'accessibilité des services sur le plan de la fréquence, de la vitesse, de la ponctualité, de la fiabilité, de l'étendue et de la capacité du réseau et des informations fournies sur le service ;
- Le niveau des tarifs appliqués aux différents groupes d'usagers et la transparence de ces tarifs ;
- L'intégration entre les différents services de transport, y compris l'intégration en matière d'information, de billetterie, d'horaires, de droits des consommateurs et d'utilisation des points de correspondance, et y compris l'intégration entre les différents opérateurs et avec les services relevant d'autorités voisines ;
- L'accessibilité pour les PMR ;
- Les facteurs environnementaux ;
- Les spécifications et l'état des véhicules, des navires et du matériel roulant, l'infrastructure, ainsi que les autres éléments d'actif qui seront utilisés pour fournir le service, et les dispositions prises pour l'entretien et le renouvellement de ces éléments d'actif ;
- Le développement équilibré des régions y compris l'interconnexion entre les systèmes de transport locaux, régionaux et de longue distance ;
- Les besoins en matière de transport de personnes habitant les zones les moins peuplées ;
- Les besoins en matière de transport des personnes habitant les régions frontalières, y compris l'intégration de part et d'autre des frontières en matière d'information, d'horaires, de billetterie et de services en général ;
- La sécurité et la santé du personnel et des voyageurs ;
- Les qualifications du personnel et la formation interne fournie par les opérateurs ;
- Les conditions tarifaires et autres conditions de travail et de droit social qui sont en vigueur dans l'Etat membre, la région ou la localité dans laquelle les services seront fournis ;
- La manière dont les réclamations sont traitées et les litiges entre voyageurs et opérateurs réglés, ainsi que les indemnisations prévues en cas de défaillance du service ;

- Et le coût lié à la fourniture des services.

Les Etats membres doivent veiller à ce que les opérateurs de service de transports publics mettent à la disposition de ceux qui en font la demande sous une forme accessible et dans un délai raisonnable, des informations exhaustives et à jour sur l'accessibilité des services pour les PMR ainsi que sur leurs horaires et leurs tarifs. La seule redevance qu'ils imposent sert à couvrir le coût administratif lié à la fourniture des informations.

Aux termes de cette proposition, les contrats de service public doivent prévoir en outre l'obligation pour les opérateurs de fournir aux autorités compétentes les informations nécessaires pour surveiller et évaluer leurs performances. Les contrats peuvent inclure un régime de primes et sanctions, fondé sur les performances de l'opérateur.

Par ailleurs, une autorité compétente peut attribuer sans appel d'offres un contrat de service public pour un service limité à une ligne et ne recevant aucune indemnisation financière à condition qu'un avis ait été publié invitant à la soumission de propositions et que l'autorité ait choisi sur la base de ces propositions et au moyen d'une comparaison de leur qualité, l'opérateur ou les opérateurs fournissant le meilleur service au public.

En outre, la procédure d'adjudication tient également compte des performances de l'opérateur économique.

Enfin, les autorités compétentes peuvent définir des règles générales ou de critères minimaux devant être respectés par tous les opérateurs. Ces règles sont appliquées sans discrimination à tous les services de transport similaires situés dans la zone géographique dont elles sont responsables.

## Obligations liées aux accords de la Communauté européenne avec la Suisse de 1992

Chaque partie au contrat s'engage à communiquer à l'autre les nouvelles mesures qu'il prend sans qu'il y ait de dispositif de sanction prévu en cas de non-respect de l'engagement.

Les parties s'obligent à se concerter pour réduire les délais et formalités aux frontières.

### Obligations des parties :

#### Obligations du transporteur vis-à-vis des voyageurs

L'obligation du transporteur consiste à transporter le voyageur avec, le cas échéant, son bagage jusqu'à sa gare de destination.

Les limites (prévues par la COTIF & RU-CIV, Dir. 90/314/CE du 13 juin 1990, relatives aux vacances et circuits à forfait) :

- L'obligation du passager de respecter le dispositif des règles uniformes, les dispositions complémentaires et les tarifs internationaux<sup>44</sup> ;
- Que le transport soit possible avec le personnel et les moyens de transport normaux permettant de satisfaire les besoins réguliers du trafic ;
- Quand le transport est empêché par des circonstances que la compagnie ne pouvait pas éviter et auxquelles elle ne peut pas remédier, du fait de leur caractère imprévisible et insurmontable.

Par ailleurs, en vertu de l'article 10 des RU-CIV actuellement en vigueur, sont exclus ou peuvent être exclus du transport, *sans droit à remboursement du prix du voyage*, les personnes en état d'ivresse, celles qui se conduisent d'une manière inconvenante ou qui n'observent pas les prescriptions en vigueur.

Peuvent être exclues également *mais avec remboursement total ou partiel* du prix du billet les personnes malades.

Les RU-CIV issues du Protocole de Vilnius modifient cette disposition et prévoient, dans leur article 9, que peuvent être exclus du transport les personnes qui présentent un danger pour la sécurité et le bon fonctionnement de l'exploitation ou pour la sécurité des autres voyageurs ou qui incommode de manière intolérable les autres voyageurs).

En cas d'annulation ou de suppression de train (quand elle entraîne une rupture de correspondance), l'article 16 des RU-CIV prévoit que :

- La Compagnie de chemin de fer doit acheminer, sans supplément, le passager, ainsi que ses colis à main et ses bagages, dans la mesure du possible, vers sa gare de destination en utilisant une ligne relevant des chemins de fer participant à l'itinéraire de transport initial...afin de permettre au voyageur d'arriver à destination avec un moindre retard ;
- La Compagnie de chemin de fer doit, dans la mesure nécessaire, certifier sur le billet que la correspondance a été manquée ou le train supprimé, et le rendre valable pour un nouveau trajet y compris pour une classe ou un train d'une catégorie supérieure. « Toutefois, les tarifs ou les horaires peuvent exclure l'utilisation de certains trains ».

Les RU-CIV du Protocole de Vilnius de 1999 viennent compléter le dispositif existant en prévoyant explicitement, dans l'article 32, la prise en charge de frais raisonnables d'hébergement ainsi que des frais raisonnables occasionnés par l'avertissement des personnes attendant le voyageur. En outre, il

---

<sup>44</sup> La notion de tarifs internationaux fait ici référence aux tarifs publiés par les entreprises ferroviaires selon les procédures des législations nationales. Ces tarifs comprennent non seulement les prix de transport mais également les conditions générales de vente applicables.

prévoit que les droits nationaux déterminent si le transporteur doit verser de dommages et intérêts pour d'autres types de préjudices.

Dans le même sens, la directive 90/314 prévoit l'obligation pour l'organisateur du voyage « de faire diligence pour venir en aide au client en difficulté ».

En terme d'accès des voyageurs à mobilité réduite au mode de transport, aucune obligation spécifique n'engage aujourd'hui le transporteur dans le domaine du transport ferroviaire

En comparaison, il convient de noter que la Charte sur les droits des passagers de transport aérien prévoit, expressément :

- l'obligation pour le transporteur d'informer le client sur les trajets et réservations possibles ;
- l'obligation de recevoir des informations précises quand il voyage à forfait ;
- l'obligation de prendre toutes mesures utiles en cas de refus d'embarquement pour cause de surréservation et d'indemniser le passager.

Enfin, le dispositif législatif européen en matière de transport aérien prévoit l'obligation de prendre toutes mesures utiles afin de faciliter l'accès des personnes à mobilité réduite.

## Obligations du transporteur en ce qui concerne les bagages

L'obligation du transporteur consiste à transporter les bagages à leur lieu de destination.

### Responsabilités

#### Responsabilité du transporteur en cas d'accident

##### Etablissement de la responsabilité

En cas d'accident, l'article 26 des RU-CIV prévoit que le chemin de fer responsable est « celui qui exploite la ligne sur laquelle l'accident s'est produit ». En cas de co-exploitation, chacun des chemins de fer est responsable et peut donc être actionné.

Aux termes de l'article 36 des RU-CIV (devenu article 37 de la version issue du Protocole de Vilnius), la charge de la preuve incombe aux transporteurs.

Exonérations de responsabilité (article 26 des RU-CIV, également article 26 dans sa rédaction issue du Protocole de Vilnius):

- Quand l'accident a été causé par une cause extérieure à l'exploitation que « le chemin de fer ne pouvait pas éviter et aux conséquences desquelles il ne pouvait pas obvier » ;
- Quand l'accident est dû au comportement d'un tiers que le chemin de fer, « en dépit de la diligence requise » ne pouvait pas éviter... ;
- Toutefois, quand l'accident est dû à une faute ou un comportement anormal du voyageur, il peut y avoir partage de responsabilité ;

## Dédommagements

Les dispositions des RU-CIV ne prévoient un dédommagement qu'en cas de mort, de blessures, de perte ou d'avarie d'objets appartenant aux voyageurs du fait de l'accident. Les autres chefs de préjudice (notamment les préjudices moral et esthétique) sont réglés conformément aux droits nationaux..

Les droits nationaux règlent le montant d'indemnisation quel que soit le préjudice subi.

En cas de mort ou blessure entraînant un préjudice causé soit par une incapacité de travail totale ou partielle, soit par l'accroissement des besoins, le montant de l'indemnité ne peut être inférieur à 70 000 Unités de compte par voyageur, (175 000 UCE dans le Protocole de Vilnius de 1999), versés en capital ou en rente annuelle. Ce montant couvre notamment en cas de mort, les frais de transport du corps, d'inhumation et d'incinération ainsi que les dommages subis par les personnes à sa charge légale. En cas de blessure, l'indemnité doit couvrir les frais de transport et de traitement du voyageur blessé ainsi que l'incapacité de travail et l'accroissement des besoins.

En cas de mort non immédiate, l'indemnité se cumule avec celle prévue en cas de blessures.

En ce qui concerne la réparation du préjudice lié à la perte ou l'avarie d'objets appartenant au voyageur du fait de l'accident, la limite maximale fixée est de 700 Unités de compte par voyageur.

En comparaison, il convient de noter que dans le transport aérien, le Règlement 2027/97 du Conseil du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident prévoit la responsabilité totale de la Compagnie (seule limite : quand le dommage est le fait d'une faute ou d'une négligence du voyageur blessé ou décédé et qu'elle peut le prouver).

Aucune limite financière n'est fixée à la responsabilité en cas de blessure ou décès d'un passager.

Le transporteur ne peut contester les demandes d'indemnisation pour tout dommage à concurrence de l'équivalent en euros de 100 000 Droits de Tirages Spéciaux (DTS) qu'en cas de négligence du passager blessé ou décédé.

Au-delà de ce montant, le transporteur aérien peut se défendre contre une plainte en apportant la preuve qu'il n'a pas été négligent ou fautif d'une autre manière.

La compagnie doit verser une avance pour faire face aux besoins immédiats (Charte du passager). Le règlement 889/2002 modifiant le règlement 2027/97 précise que cette avance est

proportionnelle au préjudice matériel subi, qu'elle est versée dans les 15 jours qui suivent son identification.

En cas de décès du passager, le montant doit être supérieur à 15000 droits de tirage (selon le règlement 889/2002, le montant est de 16 000 DTS), soit environ 20.000 €. Cette avance peut être remboursable s'il est prouvé que le dommage a eu lieu du fait du voyageur.

### **Responsabilité du transporteur en cas de retard vis-à-vis du voyageur**

Dans le domaine ferroviaire le retard n'est pas sanctionné.

A titre de comparaison, en matière de transport aérien, les dispositions du règlement 2027/97 modifié par le règlement 889/2002 ainsi que la Charte sur les droits des passagers de transport aérien prévoient la responsabilité de la Compagnie en cas de dommage causé par un retard.

- Exemption : si elle apporte la preuve qu'elle a fait tout ce qui était raisonnable pour éviter ces dommages ou qu'il lui était impossible de faire quoi que soit.
- Montant : le dédommagement est limité à 4 150 DTS.

Une proposition de règlement (non encore soumise au Parlement européen) établissant de règles communes en matière de compensations et assistance aux passagers aériens en cas de refus d'embarquement ou de retard des avions dispose que :

En cas de retard de plus de deux heures pour les vols de moins de 3500 Kms ou de plus de quatre heures pour les vols de 3500 Kms ou plus, les passagers ont droit au remboursement du billet ou le retour au point de départ, ainsi que le paiement des frais de réfrigération, d'hôtel, d'acheminement à l'hôtel et deux appels téléphoniques ou autres moyens de communication.

Dans le cas où le vol a été annulé, le passager a en outre droit à une compensation de :

- 250 euros pour les vols de 1500 Kms ou moins ;
- 400 euros pour les vols intra-communautaires de plus de 1500 Kms et pour les vols non communautaires entre 1500 et 3500 Kms ;
- 600 euros, pour les autres vols.

Toutefois, lorsque le passager a été acheminé à destination par un autre vol et est arrivé avec moins de deux heures pour les vols de moins de 3500 Kms et de quatre heures pour les vols de plus de 3500 Kms, le transporteur peut réduire les compensations de 50 %.

### **Pénalités à l'égard du transporteur en cas de surréservation**

Dans, le domaine ferroviaire la surréservation n'est pas sanctionnée, ni même évoquée dans les RUCIV.

A titre de comparaison, la Charte du passager du transport aérien, prévoit qu'en cas de refus d'embarquement, la compagnie doit réserver au client lésé un traitement « équitable » et lui attribuer une compensation.

- La compagnie doit offrir au client le choix entre : le remboursement du billet, un réacheminement dans les meilleurs délais jusqu'à son lieu de destination, un réacheminement à une date ultérieure à la convenance du passager.
- Une compensation financière est prévue d'un montant minimal :
  - o 150 euros pour les vols jusqu'à 3500 Kms ou 75 euros si le délai d'attente pour le passager est inférieur à 2 heures ;
  - o 300 euros pour les vols de plus de 3500 Kms ou 150 euros si le délai d'attente est inférieur à 4 heures ;
- Le montant peut aussi être limité au prix du billet. Il ne peut être versé sous forme de bons de voyage ou d'autres services qu'avec l'accord du passager.
- Un complément de service doit permettre d'offrir au voyageur lésé un certain nombre de services gratuits : communication téléphonique, l'envoi d'un télex ou fax au lieu de destination, restauration suffisante, hôtel... le transport entre l'aéroport d'arrivée et la destination initiale quand le passager accepte de prendre un vol de substitution à destination d'un autre aéroport, le remboursement de la différence de prix, s'il voyage dans une classe inférieure à celle demandée initialement.

La proposition de règlement susmentionnée établissant de règles communes en matière de compensations et assistance aux passagers aériens en cas de refus d'embarquement ou de retard des avions dispose que, dans ce cas, le passager a droit au remboursement du billet ou le retour au point de départ, ainsi que le paiement des frais de réfrigération, d'hôtel, d'acheminement à l'hôtel et deux appels téléphoniques ou autres moyens de communication.

Le passager a en outre droit à une compensation de :

- 250 euros pour les vols de 1500 Kms ou moins ;
- 400 euros pour les vols intra-communautaires de plus de 1500 Kms et pour les vols non communautaires entre 1500 et 3500 Kms ;
- 600 euros, pour les autres vols.

Toutefois, lorsque le passager a été acheminé à destination par un autre vol et est arrivé avec moins de deux heures pour les vols de moins de 3500 Kms et de quatre heures pour les vols de plus de 3500 Kms, le transporteur peut réduire les compensations de 50 %.

- Si le passager voyage à forfait, la compagnie indemnise le voyageur qui doit répercuter les sommes perçues sur le passager.

## Responsabilité du transporteur en cas de dommages aux bagages

Etablissement de la responsabilité (cf : dispositif des RU-CIV modifiées par le Protocole de Vilnius)

Aux termes de l'article 35 des RU-CIV, le chemin de fer est responsable du dommage résultant de la perte totale ou partielle et de l'avarie des bagages (autres que ceux dont la surveillance est à la charge du voyageur) à partir de l'acceptation au transport jusqu'à la livraison, à charge pour le voyageur de prouver le dommage. Cette disposition est reprise dans l'article 36 issu du Protocole de Vilnius. En ce qui concerne les actions en responsabilité, elles peuvent être exercées contre le chemin de fer de départ, le chemin de fer de destination ou contre celui sur lequel s'est produit le fait générateur de l'action (article 51 des RU-CIV actuellement en vigueur). Dans l'article 56 issu du Protocole de Vilnius, le voyageur peut actionner à sa guise, le premier, le dernier ou le transporteur qui exécutait la partie du transport au cours de laquelle s'est produit le fait générateur de l'action

Limite de la responsabilité : si la perte, l'avarie ou le retard à la livraison est dû à « une faute du voyageur, un ordre de celui-ci, un vice propre du bagage, ou des circonstances que le chemin de fer ne pouvait éviter... ». La charge de la preuve de la faute du voyageur incombe au chemin de fer (article 36 des RU-CIV, devenu article 37 dans sa version issue du Protocole de Vilnius).

Déchéance du droit d'invoquer les limites de responsabilité (art 42 des RU-CIV, devenu article 48 dans sa rédaction issue du Protocole de Vilnius) : s'il est prouvé que le dommage résulte d'un acte ou d'une omission ou qu'il a été commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, le chemin de fer ne peut se prévaloir des limites des indemnités telles qu'elles sont prévues par le dispositif de la CIV ou le droit national.

Aux termes de l'article 37 des RU-CIV, une présomption de perte est établie dès lors que le bagage n'a pas été livré dans les 14 jours qui suivent la demande de livraison.

### Dédommagement

En cas de perte des bagages, l'article 38 des RU-CIV (devenu article 41, dans sa rédaction issue du Protocole de Vilnius) prévoit que le chemin de fer doit dédommager le voyageur :

- À hauteur du montant du dommage prouvé, dans la limite de 40 UCE/kg (80 UCE/kg) manquant de masse brute ou 600 UCE (1200 UCE) par colis ;
- A hauteur d'une indemnité forfaitaire de 10 UCE/kg (20 UCE/kg) manquant de masse brute ou de 150 UCE (300 UCE) par colis, quand le montant du dommage n'est pas prouvé.

L'article 34 des RU-CIV, dans sa rédaction issue du Protocole de Vilnius prévoit toutefois une limitation de responsabilité de 1400 unités de compte par voyageur à ce titre.

D'autre part, toujours en vertu de l'article 38 des RU-CIV, le chemin de fer doit rembourser le prix du transport, les droits de douane et les autres sommes déboursées à l'occasion du transport du colis perdu.

En cas d'avarie des bagages, l'article 39 des RU-CIV (devenu article 42 des RU-CIV du Protocole de Vilnius) prévoit que l'indemnité à verser par le chemin de fer est égale à la dépréciation des bagages dans la limite du montant qu'elle aurait atteint en cas de perte totale. En cas d'avarie partielle, l'indemnité ne peut excéder le montant qu'elle aurait atteint en cas de perte de la partie dépréciée.

A titre de comparaison, la Charte du passager du transport aérien renvoie aux stipulations du contrat pour les dédommagements en cas de perte ou d'avarie des bagages.

### **Responsabilités du transporteur en cas de retard à la livraison de bagages**

Aux termes de l'article 40 des RU-CIV (devenu article 43, dans sa rédaction issue du Protocole de Vilnius) prévoit que l'indemnité est calculée par période de 24 h à compter de la demande de livraison avec un maximum de 14 jours.

Si le client prouve un dommage lié à ce retard, l'indemnité est égale au montant du dommage avec un maximum de 0,40 UCE/kg (0,80 UCE/kg dans le protocole de Vilnius) de masse brute de bagage ou 7 UCE (14 UCE dans le protocole de Vilnius) par colis, livrés en retard.

Si aucun dommage n'est prouvé, l'indemnité est de 0,07 UCE/Kg (0,14 UCE/Kg dans le protocole de Vilnius) de masse brute de bagages ou 1,40 UCE (2,80 UCE dans le protocole de Vilnius) par colis livrés en retard.

A titre de comparaison, le règlement 2027/97 modifié par le règlement 889/2002 en matière de transport aérien prévoit en cas de retard des bagages un dédommagement limité à 1000 DTS et une responsabilité limitée du transporteur s'il prouve qu'il a pris « toutes les mesures raisonnablement envisageables » pour l'éviter ou qu'il lui était impossible de les prendre.

### **Responsabilité du voyageur**

Les RU-CIV dans leur rédaction actuelle prévoient des obligations pour le voyageur, mais ne les traduisent pas en terme de responsabilité. Le Protocole de Vilnius (article 53), précise le régime de responsabilité applicable au voyageur, notamment pour « tout dommage qui résulterait du non respect de ses obligations ou qui serait causé par les objets ou les animaux qu'il prend avec lui ».

Cette responsabilité n'est pas engagée si le voyageur prouve que « le dommage a été causé par des circonstances qu'ils ne pouvaient pas éviter (...), en dépit du fait qu'il a fait preuve de la diligence exigée d'un voyageur consciencieux ».

Il n'existe pas de plafond ou de plancher de responsabilité. Il appartient à l'organisme saisi d'un éventuel litige de fixer un montant.

## La responsabilité du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis du transporteur

- **Dans le cadre des Règles Uniformes**

Dans le système actuellement en vigueur, aucune des annexes de la COTIF ne traite de la responsabilité du gestionnaire d'infrastructures. En pratique, et avant la dissociation effective des activités de gestion de l'infrastructure et d'exploitation, l'entreprise ferroviaire pouvait être responsable, que le dommage trouve sa source dans un dysfonctionnement lié à l'infrastructure ou au service. De manière significative, les annexes de la COTIF actuellement en vigueur n'évoquent que « le chemin de fer » et jamais le gestionnaire d'infrastructure.

Une évolution se dessine avec le Protocole de Vilnius qui a adopté des « Règles Uniformes concernant le Contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire », dans la perspective d'une dissociation des activités de gestion de l'infrastructure et de fourniture du service de transport ferroviaire.

Cette nouvelle réglementation qui sera impérative lorsqu'elle sera ratifiée, vise notamment à éclaircir le partage de responsabilité entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire.

L'article 4 prévoit que « *sauf clause contraire dans les présentes Règles uniformes, est nulle et de nul effet, toute stipulation qui, directement ou indirectement, dérogerait à ces règles uniformes. La nullité de telles stipulations n'entraîne pas la nullité des autres dispositions du contrat. Nonobstant cela, les parties au contrat peuvent assumer une responsabilité et des obligations plus lourdes que celles qui sont prévues par les présentes Règles uniformes ou fixer un montant maximal d'indemnité pour les dommages matériels* ».

L'article 5 §1 prévoit que « *les relations entre le gestionnaire - d'infrastructure – et le transporteur sont réglés dans un contrat d'utilisation (...)* » qui définit très précisément les droits et devoirs des parties.

Ainsi, l'article 8 des RU-CUI (pas encore en vigueur) prévoit que le gestionnaire de l'infrastructure est responsable des dommages causés au transporteur ou à ses auxiliaires et ayant leur cause dans l'utilisation de l'infrastructure. Cette responsabilité concerne (article 8 §1 –c°) « les dommages pécuniaires résultant des dommages intérêts dus par le transporteur en vertu des RU-CIV et CIM ».

Les RU-CUI prévoient par ailleurs des causes d'exonérations qui sont fonction de la nature du dommage :

- Pour les dommages subis par le transporteur du fait d'une indemnisation au titre des **RU-CIV**, le gestionnaire est exonéré si l'événement dommageable résulte des circonstances extérieures à l'exploitation qu'il ne pouvait pas empêcher (force majeure), du fait de la victime (en l'occurrence, le voyageur) ou du fait d'un tiers que le gestionnaire ne pouvait empêcher ;

Il est par ailleurs prévu que si malgré le fait du tiers, le gestionnaire n'est pas entièrement exonéré, il est responsable pour le tout, dans les limites prévues par les RU-CUI, à charge pour lui de se retourner contre le tiers en question.

- Pour les dommages pécuniaires subis par le transporteur du fait d'une indemnisation en vertu des **RU-CIM**, le gestionnaire est exonéré de sa responsabilité si le dommage

résulte d'une faute ou d'un ordre du transporteur qui n'est pas imputable au gestionnaire ou d'un cas de force majeure.

Les RU-CUI prévoient enfin la possibilité pour les parties au contrat (entreprise ferroviaire et gestionnaire d'infrastructure) de convenir si, et dans quelle mesure, le gestionnaire d'infrastructure peut être tenu responsable des dommages intérêts causés au transporteur par un retard ou une perturbation dans le réseau. Ceci ne couvre cependant pas la perte ou l'avarie ou les dommages corporels causés aux voyageurs.

Ces règles ont d'ailleurs été reprises dans le titre V de la proposition de conditions générales d'utilisation de l'infrastructure faite par le CIT (sous-groupe du Groupe juridique de l'UIC) qui a pour vocation de régler les questions relatives aux relations entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure.

- **Dans le cadre communautaire : le système d'amélioration des performances**

La 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 prévoit l'obligation pour les Etats de créer un système d'amélioration des performances. L'article 11 de cette directive dispose que :

*Par l'établissement d'un système d'amélioration des performances, les systèmes de tarification de l'infrastructure encouragent les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure à réduire au minimum les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire.*

*Ce système peut comporter des sanctions en cas d'actes à l'origine de défaillances du réseau, des compensations pour les entreprises qui sont victimes de ces défaillances et des primes en cas de bonnes performances dépassant les prévisions. Les principes de base du système d'amélioration des performances s'appliquent à l'ensemble du réseau.*

Ce mécanisme qui n'est pas un système de responsabilité civile, est destiné à régir les relations entre gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires. Il oblige à la mise en place d'un mécanisme d'incitation destiné à optimiser l'utilisation du réseau de chemin de fer et est fondé sur un système de bonus/malus en vue principalement d'améliorer les services du gestionnaire d'infrastructure. Toutefois, il ne prévoit pas de compensation directe à l'égard des utilisateurs finaux en cas de défaillance de ces services.

L'articulation de ce système de responsabilité dans lequel l'entreprise ferroviaire est responsable pour son fait personnel et garante du fait du gestionnaire d'infrastructure avec la Directive 2001/14 sera abordée dans nos points clés, dans le passage consacré à la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure.

## Règlement des litiges

Deux mécanismes sont prévus : l'arbitrage et la procédure judiciaire.

### L'arbitrage

La COTIF prévoit dans ses dispositions générales :

- « En cas de litige sur l'application de la convention, les parties peuvent faire appel à un tribunal arbitral qu'elles choisissent et pour lequel elle décide de la procédure ».
- « En cas de litiges entre entreprises de transport, ou entre entreprises de transport et les usagers, ces derniers peuvent, s'ils n'ont pu régler le différend à l'amiable, faire appel à un tribunal arbitral ».

En pratique, cette procédure n'est jamais utilisée par les passagers. Plusieurs raisons pourraient être à l'origine de ce manque d'utilisation, à savoir :

- en premier lieu, cet arbitrage est peu connu des utilisateurs ;
- en deuxième lieu, la nature internationale de cet arbitrage est de nature à créer un blocage dans l'esprit des utilisateurs qui ont rarement envie de sortir de leurs frontières pour faire valoir leurs droits ;
- en troisième lieu, la liste des arbitres ne comprend pas des arbitres de toutes les nationalités, ce qui, pour certaines langues de procédure, pourrait causer de coûts supplémentaires de traduction ;
- en quatrième lieu, la difficulté de prévoir les coûts de cet arbitrage.

En conclusion, cet arbitrage semble difficilement accessible et donc peu adapté aux passagers.

La recommandation de la Commission du 30 mars 1998 prévoit certains principes que doivent être respectés par les tribunaux arbitraux nationaux dont l'objet est le règlement de litiges mettant en cause de consommateurs par le biais d'une tierce personne. Les décisions prises par le tribunal arbitral ainsi constitué sont contraignantes lorsque le client en a été informé et que l'arbitrage n'exclut pas le recours ultérieur au judiciaire.

Nous considérons à cet égard, qu'il n'est pas nécessaire d'obliger les Etats membres à mettre en place un système de ce type dédié exclusivement aux passagers du transport ferroviaire. Nous considérons qu'il faut laisser à chaque Etat membre la liberté d'adopter ou non un système spécifique de règlement de différends pour les voyageurs ferroviaires.

Cette liberté aura le mérite de laisser la faculté aux Etats membres de mettre en place un système conforme aux usages nationaux plus en accord avec la culture juridique de chaque Etat.

### La procédure judiciaire (Titre IV des RU-CIV)

L'action judiciaire à l'encontre de l'entreprise ferroviaire est ouverte à la personne détentrice du billet ou bulletin de bagages, selon le cas, ou qui par défaut, justifie de son droit par toute autre manière.

En cas de mort ou de blessures, le recours ne peut être exercé que contre le transporteur responsable. En cas de co-exploitation par deux chemins de fer, le demandeur a le choix entre eux.

L'action en remboursement peut être exercée contre le chemin de fer qui a perçu cette somme ou contre le chemin de fer au profit duquel cette somme a été perçue.

Les autres actions judiciaires peuvent être exercées contre le chemin de fer de départ, de destination ou contre celui sur lequel s'est produit le fait générateur de l'action.

Dès paiement de l'indemnisation de perte, avarie ou retard à la livraison, le chemin de fer actionné peut se retourner contre les autres chemins de fer étant intervenu au transport dans les conditions suivantes :

- Le chemin de fer qui a causé le dommage est le seul responsable.
- Lorsque le dommage a été causé par plusieurs chemins de fer, chacun d'eux répond du dommage qu'il a causé.

Aux termes des RU-CIV du Protocole de Vilnius (articles 51 et 52), les actions en responsabilité doivent être exercées contre le transporteur, lequel est responsable de ses agents et des autres personnes au service desquelles il recourt pour l'exécution du transport lorsque ces agents ou ces autres personnes agissent dans l'exercice de leurs fonctions. Etant ici précisé que les gestionnaires d'infrastructure sont considérés, pour le besoin de ces dispositions, comme des personnes au service desquelles le transporteur recourt pour l'exécution du transport.

Le transporteur dispose ensuite d'une action à l'encontre du gestionnaire lorsqu'en vertu des dispositions des RU-CUI ce dernier est responsable des dommages subis.

### La compétence des tribunaux (le for) :

- Les litiges entre les passagers et les entreprises ferroviaires :

L'article 52 des RU-CIV dispose que les actions judiciaires fondées sur la responsabilité du chemin de fer en cas de mort et de blessures de voyageurs ne peuvent être intentées que devant la juridiction compétente de l'Etat sur le territoire duquel l'accident survenu au voyageur s'est produit, à moins qu'il n'en soit décidé autrement dans les accords entre Etats ou les actes de concession.

Les autres actions judiciaires ne peuvent être intentées que devant la juridiction compétente de l'Etat dont relève le chemin de fer actionné, à moins qu'il n'en soit décidé autrement dans les accords entre Etats ou les actes de concession.

L'article 57 des RU-CIV (du Protocole de Vilnius) donne un choix plus ample quant au for compétent dans la mesure où il dispose que les actions peuvent être intentées devant les juridictions des Etats membres désignés d'un commun accord par les parties ou devant la juridiction de l'Etat membre sur le territoire duquel le défendeur a son domicile ou sa résidence habituelle, son siège principal ou la succursale ou l'établissement qui a conclu le contrat de transport. D'autres juridictions ne peuvent être saisies.

Enfin, il convient de relever que l'article 16, §1, du règlement 44/2001/CE (non applicable aux contrats de transport en vertu de l'article 15 de ce même règlement) dispose que l'action intentée par un consommateur contre l'autre partie au contrat peut être portée soit devant les tribunaux de l'Etat membre sur le territoire duquel est domiciliée cette partie, soit devant le tribunal du lieu où le consommateur est domicilié.

A notre sens, la possibilité ouverte par le règlement 44/2001/CE pourrait être adoptée à l'égard des voyageurs. Cette position entrerait dans une logique de l'assimilation des passagers aux consommateurs à part entière, en leur sortant de leur régime dérogatoire actuel.

Une modification de l'article 15 dudit règlement pourrait ainsi être envisagée en vue de faire disparaître l'exclusion des voyageurs au nombre des « consommateurs » pouvant avoir accès aux droits y reconnus.

- Les litiges entre l'entreprise ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure :

L'article 24 des RU-CUI dispose que les actions judiciaires peuvent être intentées devant les juridictions des Etats membres désignés d'un commun accord par les parties au contrat, mais qu'à défaut de convention contraire entre les parties, la juridiction compétente est celle de l'Etat membre où le gestionnaire a son siège.

Le CIT propose, dans l'article 62 de sa proposition de conditions générales, que le for et le droit applicable sont ceux du siège du gestionnaire.

## b) Les systèmes contractuels existants

	Imposé par la législation/ obligations de service public	Commentaires	<u>Initiatives contractuelles</u>	Commentaires
<b>UK</b> Toute entreprise ferroviaire soumise à un contrat de service public	20% de remboursement du prix billet pour les retards > 60 minutes		Certaines entreprises ferroviaires ont des systèmes de dédommagements plus importants	
<b>Thames Trains (UK)</b>	20% de remboursement du prix billet pour les retards > 60 minutes		En cas de retard > 1 heure pour un voyage > 1 heure ou de retard > 30 mn pour un voyage < 1 heure, dédommagement sous forme de voucher d'une valeur au moins égale à 50% du prix du billet. Possibilité également d'obtenir remboursement total du voyage, en cas notamment d'annulation de train ou de retard. Les abonnements font l'objet d'une réduction de 5% à 10% lorsque la moyenne de la ponctualité sur les 12 derniers mois est inférieure de 3% au standard défini.	La réclamation doit être faite dans un délai de 28 jours.
<b>Anglia Railways (UK)</b>	20% de remboursement du prix billet pour les retards > 60 minutes		En cas de retard > 45 mn et < 1 heure, dédommagement sous forme de voucher d'une valeur au moins égale à 20% du prix du billet. En cas de billet aller retour, remboursement sur la base de 2 voyages. En cas de retard > 1h et < 1h30, dédommagement en voucher à hauteur de 50% du prix du billet. En cas de retard > 1h30, dédommagement en voucher égal à 100% du prix du billet. Possibilité également d'obtenir remboursement total du voyage, en cas notamment d'annulation de train ou de retard, sauf si le retard a été notifié avant l'achat du billet. Les abonnements font l'objet d'une réduction de 5% à 10% lorsque la moyenne de la ponctualité sur les 12 derniers mois est inférieure de 3% au standard défini.	Pas de dédommagement systématique quand le retard est inférieur à 45 mn. Dans des cas individuels spécifiques avec des conséquences graves, un remboursement total peut être offert au lieu d'un voucher.

<b>NL-NS</b> (Pays- Bas)	Dans le cadre du contrat de service public conclu par NS : 50% de remboursement pour les retards de 30 à 59 mn et 100% de remboursement du billet pour les retards > 60 mn. Remboursement minimum de 2 euros	Ce système s'applique pour tout trajet accompli par NS ( <i>pas de remboursement avec Noorderd, Connexxion or Syntus</i> ). Remboursement quelque soit la cause du retard sauf cas de Force majeure et sauf annonce du retard bien à l'avance (ex : en cas de travaux sur voies)		
<b>SNCF</b> (France)			Pour les Grandes lignes (TGV, Corail) : En cas de retard > 30 mn*, remboursement de 33% du prix du billet sous forme de voucher (bon d'échange), avec un minimum de dédommagement de 4,6 euros en voucher	* sauf retard dû à une cause extérieure à la SNCF et pour un parcours d'au moins 100km. L'application de cet engagement est suspendu dans certains cas de perturbation importante ou de longue durée, quelle qu'en soit la cause... Cette suspension prend effet le lendemain ou surlendemain de l'incident.
<b>Thalys</b>			En cas de retard > 30 mn, remboursement de 20% du billet ; En cas de retard >60 mn remboursement de 50% ; En cas de retard >120 mn, remboursement à 100% du billet.	
<b>Eurostar</b>			En cas de retard >60 mn, un billet sous forme de voucher ; En cas de retard > 180 minutes un billet aller-retour sous forme de voucher.	
<b>VR Ltd</b> (Finlande)	Dédommagement maximum de 5000 € par passager en cas de retard, annulation de train ou absence d'arrêt à une gare, à hauteur du montant de la perte ou du dommage.	Pas de dédommagement dans les cas où il peut être considéré que le passager pouvait raisonnablement être préparé, compte tenu de la nature du transport, des conditions météorologiques, le temps nécessaire pour un transfert vers un autre mode de transport ou d'autres conditions liées à la prestation de transport. Pas de responsabilité quand l'entreprise ferroviaire peut prouver qu'elle a pris toutes mesures préventives qui pouvaient raisonnablement être attendu d'elle.		

<p><b>RENFE</b> (Espagne)</p>			<p>Pour l'AVE, remboursement de 100% de son billet à partir de 10mn de retard, sauf circonstances exceptionnelles. Pour les autres trains, remboursement variable selon le type de train et le trajet.</p>	<p>Ex : pour un train international Paris-Madrid : à partir d'une heure de retard et jusqu'à l'équivalent de 50% de la durée du trajet prévue : remboursement de 25% du billet. Retard entre 50% et 100% de la durée du trajet : remboursement de 50% du prix du billet. Retard supérieur à 100% de la durée du trajet : remboursement de 100% du prix du billet.</p>
<p><b>Iarnród Eireann</b> (Irlande)</p>			<p>En cas de retard &gt; 1 heure, dédommagement sous forme de vouchers de réduction sur un prochain voyage. Le montant étant lié à l'importance du retard et au prix du voyage. Pour un retard d'une à 2 heures, dédommagement sous forme de vouchers d'une valeur égale à 50% du prix du voyage. Pour un retard &gt; 2 heures, dédommagement sous forme de voucher d'une valeur égale à 100% du prix du voyage.</p>	
<p><b>FS</b> (Italie)</p>	<p>L'article 1218 du Code civil italien est applicable en matière de transports de voyageurs. Dès lors, en cas de retard ou inexécution du contrat, l'entreprise ferroviaire est responsable pour les dommages consécutifs prouvés, sauf lorsqu'elle fournit la preuve de l'existence de circonstances qui ne lui sont pas imputables.</p>		<p>Bonus égal à 50 % du prix du billet pour un retard d'Eurostar Italia &gt;25mn. Bonus égal à 30 % du prix du billet pour un retard d'un train Intercity ou Eurocity &gt;30 mn. Bonus égal à 30% pour un retard d'un train Espresso ou Intercity de nuit &gt; 60 mn.</p>	<p>Limites : Cas de Force majeure, travaux sur la ligne notifiés préalablement, grève, fait d'un tiers, incendie, catastrophes naturelles, éboulement, etc. ou ordre de l'autorité publique. Voyageurs détenteurs d'un abonnement à prix réduit..</p>

## 2. Les options – clés

### a) Les critères de qualité

#### Le transport

Les principes qui régissent le transport ferroviaire de passagers résultent pour l'essentiel des RU-CIV. Ils reposent sur une obligation-clé, celle de transporter le voyageur à destination sain et sauf. Cette obligation reste dans tous les cas au cœur des préoccupations du voyageur international.

#### Le respect de la durée annoncée du trajet

Toutefois, dans au moins deux des trois grands types de déplacements ferroviaires internationaux, cette obligation est de plus en plus intimement liée au temps du trajet. Dans les relations grande vitesse internationale, comme dans les relations de « commuting » transfrontalier, la décision de se déplacer est très liée à la possibilité d'effectuer l'aller et le retour dans la journée ou la demi-journée. Le temps de trajet proposé par l'entreprise ferroviaire devient ainsi un des critères clés de la décision de faire le déplacement.

Le respect de ce temps de trajet est donc naturellement un critère de qualité à intégrer dans une réglementation.

#### L'information des voyageurs

Cette obligation comporte deux volets : à savoir une obligation sur l'offre de l'entreprise ferroviaire et une obligation plus spécifique à l'attention des personnes à mobilité réduite.

Pour ce qui concerne, le premier volet, il convient de prendre garde à ce que des exigences nécessaires dans un système reposant sur une coopération entre monopoles nationaux ne soient pas paradoxales en situation de concurrence. Ainsi, toute exigence visant à contraindre l'entreprise ferroviaire à informer le passager sur le trajet le plus rapide ou l'offre la moins chère apparaît contradictoire en logique de concurrence<sup>45</sup>. On pourrait cependant concevoir, en l'absence de concurrence entre entreprises ferroviaires, l'engagement pour chacune d'elles d'informer le client sur les meilleurs services/prix des autres afin de réaliser un parcours complet au sein de l'UE.

Naturellement, il serait utile de mettre à la charge des entreprises ferroviaires l'obligation d'informer les clients sur ses meilleurs tarifs, les itinéraires et les horaires correspondants ainsi que toutes autres informations utiles. Cette information devrait être accessible en gare, au guichet d'information de l'entreprise ferroviaire.

---

<sup>45</sup> Aujourd'hui, seules les agences de voyage devraient être contraintes de proposer les différents tarifs et prestations des entreprises ferroviaires en concurrence.

En ce qui concerne le second volet, il convient de mettre à la charge de l'entreprise ferroviaire une obligation d'informer par tout moyen (téléphone, Internet ou guichet d'information dans les gares) les personnes à mobilité réduite ou toute autre personne ayant un besoin spécifique sur les services qui sont mis à leur disposition.

### L'assistance apportée aux voyageurs

Deux niveaux d'assistance aux passagers doivent être pris en compte :

- L'assistance en gare,
- L'assistance à bord du train en cas de dysfonctionnement.

L'assistance en gare en cas d'annulation ou de retard important au départ d'un train est comparable à une situation analogue dans un aéroport. Elle doit reposer sur une double logique :

- Offrir au passager toutes les alternatives quant à la poursuite de son voyage y compris l'annulation avec remboursement de celui-ci,
- Lui assurer la possibilité de se restaurer, de prévenir ses relations du dysfonctionnement et le cas échéant d'être hébergé. Ces prestations doivent naturellement prendre en compte le type de confort de voyage que le passager a payé.

L'assistance à bord du train en cas de dysfonctionnement survenant en pleine voie est plus spécifique au transport ferroviaire. En effet, il est alors difficile d'apporter le niveau d'assistance qui existe en gare, même si objectivement, la situation des passagers peut rapidement devenir plus inconfortable qu'en cas de retard en gare. Quatre niveaux d'assistance doivent cependant être envisagés :

- Un niveau d'information raisonnable des passagers sur les causes du dysfonctionnement, les moyens mis en œuvre pour y remédier, le délai prévisible d'attente et le retard prévisible à l'arrivée,
- La possibilité de prévenir son entourage du dysfonctionnement et de ses conséquences,
- La distribution de rafraîchissements,
- L'évacuation par voie routière lorsque le temps d'attente en pleine voie dépasse un délai raisonnable.

L'obligation d'information et l'obligation d'assistance doivent être pris en compte autant du fait de la norme que constitue en la matière le transport aérien, principal concurrent des relations ferroviaires grande vitesse à l'intérieur de la communauté, que du fait d'événements répétés durant lesquels des entreprises ferroviaires ont été prises en défaut.

### L'accès des Personnes à Mobilité Réduite.

Ce critère repose sur le principe d'égalité d'accès.

Il convient toutefois de distinguer les matériels existants de ceux à construire. En ce qui concerne ces derniers, il paraît opportun de prévoir d'inclure des structures adaptées aux PMR.

## b) Les pénalités

La CIV ne prévoit que quatre hypothèses de dédommagement du passager : en cas de blessures ou de mort, et en cas de perte ou d'avarie à ses bagages. La Communauté pourrait utilement reprendre à son compte les dispositions de la CIV, dans ces cas de figures.

En outre, nous proposons d'élargir le système à une cinquième hypothèse : **le retard**. Le retard devrait donner lieu à pénalités, tant aujourd'hui le temps du trajet est une composante essentielle de l'offre de transport.

Les différentes pratiques contractuelles existantes fixent le retard ouvrant droit à compensation à 30 minutes. Cette norme apparaît raisonnable. Le système pourrait être le suivant :

Type de train	Durée de retard	% de remboursement
Trains à Grande Vitesse	30'	50%
	60'	100%
Trains autres	30'	25%
	60'	50%
	120'	100%

Il est proposé de ne pas distinguer la durée du retard compensé en fonction de la durée du trajet pour deux raisons :

- Pour la bonne lisibilité d'une norme applicable à l'ensemble du territoire de l'UE,
- Parce que le montant de la compensation indemnise le temps perdu par le voyageur du fait de l'entreprise en fonction du prix payé pour le transport et donc naturellement de sa durée (ce temps perdu est invariant en fonction de la durée du trajet).

En second lieu, le droit au dédommagement des préjudices subséquents au retard du train doit être reconnu dans ce règlement comme cumulatif à l'indemnisation du retard proprement dit. Toutefois, le régime applicable à ces dédommagements des préjudices subséquents devrait relever du régime général de responsabilité en vigueur dans chaque état membre.

Au-delà, les autres critères de qualité, comme les principes d'assistance aux passagers doivent donner lieu à réparation en cas de non-respect par l'entreprise ferroviaire. La base de la réparation de tous ces cas est alors le préjudice subi par le passager.

Comme en matière de fret, l'intérêt d'un tel système est d'influer sur la qualité de service, en particulier, en terme de respect des délais.

## c) Le système de suivi de la qualité

Les enjeux premiers de ce système de suivi de la qualité sont :

- D'informer les passagers sur les performances effectives des entreprises ferroviaires,
- De motiver ces mêmes entreprises ferroviaires à améliorer leur qualité de service.

Ces deux intérêts majeurs peuvent dans une première étape être assurés par le biais de la mise en place d'une obligation à la charge des entreprises ferroviaires d'une obligation de publier ces données.

En effet, la configuration particulière de la production du service ferroviaire conduit à concevoir un système de suivi de la qualité fondé sur les données des entreprises elles-mêmes, validées par les gestionnaires d'infrastructures afin d'être communiquées aux passagers.

Ainsi, chaque mois, les entreprises ferroviaires seraient amenées à publier leurs données à partir des critères posés par la réglementation.

Un tel système de suivi de la qualité prend tout son sens lorsqu'il est suivi et coordonné au niveau européen permettant ainsi de comparer :

- Les performances de différentes entreprises ferroviaires ;
- Les performances réalisées entre le trafic national et le trafic intracommunautaire ;
- Les performances selon que le trafic est local ou de longue distance ;
- Les performances comparées entre différents modes de transport (aérien / ferroviaire).

Une harmonisation des critères de suivi est par ailleurs indispensable et pourrait relever de ce niveau européen.

Ce ne sera que dans une deuxième étape que l'on pourrait concevoir la création d'un Comité Consultatif Européen des Passagers.

Ce comité serait composé de représentants des clients, des opérateurs et des représentants des législateurs (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne).

Ce comité qui pourrait être intermodal aurait un rôle d'observatoire : il veillerait notamment au suivi de la régularité, de l'harmonisation des procédures, du respect et de l'évolution des droits des passagers.

Il aurait à sa charge la publication et les commentaires des données et statistiques publiés par les entreprises ferroviaires.

Pour ce fait, il s'appuierait, par exemple, sur les chartes du passager produites ou prévisibles que ce soit dans le secteur aérien, ferroviaire, fluvial, maritime...

L'institution de cette consultation des usagers du transport est en ligne avec ce qui est prévu dans la proposition de règlement instituant l'Agence Ferroviaire Européenne. Celui-ci prévoit dans son article 5 une consultation des usagers pour les travaux ayant un impact direct pour les clients. Par nature tout ce qui relève du respect des obligations contractuelles a un impact direct sur le client.

#### d) La mise en œuvre des pénalités

Il nous semble que le principe de base à retenir dans la mise en œuvre des pénalités est celui de la prise en charge directe par les passagers de l'application de leurs droits (la pression du nombre de passagers constituant une contrainte suffisante pour faire appliquer les pénalités), doublé d'un organisme chargé au niveau national, de veiller à l'application de la réglementation adoptée.

Ce principe repose donc sur une large communication des droits des passagers, sous forme d'affichage notamment d'une charte du passager, à l'instar de ce qui existe déjà en matière de transport aérien.

Cette Charte, rédigée sur la base de la réglementation adoptée, serait affichée dans les gares de trafic international et diffusée à tout passager qui en fait la demande. Elle devrait être accessible via en particulier le site Internet des entreprises ferroviaires.

Ainsi le principe est celui de la mise en œuvre de la pénalité de plein droit dès constatation du manquement par tout moyen approprié à la charge de l'entreprise ferroviaire, notamment sous forme de remise d'enveloppe pré timbrée au passager victime d'un retard, afin qu'il obtienne le dédommagement.

Par ailleurs, l'action des associations de défense des passagers et de consommateurs qui existent dans chaque pays membre dont certaines sont représentées au sein du conseil d'administration des entreprises ferroviaires, disposeront de suffisamment d'influence pour permettre aux usagers de faire valoir les droits qui leur seront conférés par le règlement une fois qu'il sera adopté.

Il convient de remarquer que bon nombre de ces organisations, - pour celles que nous avons pu identifier -, lorsqu'elles sont spécialisées dans le domaine des transports sont organisées suivant un schéma intermodal. Elles traitent des usagers des transports notamment ferroviaires, soit dans le cadre de la protection du consommateur, soit dans le cadre du transport en général lorsqu'elles sont spécialisées dans un secteur d'activité.

Dans cette optique et, compte tenu des moyens déjà existants auxquels peuvent avoir recours les passagers, la création d'un organisme extrajudiciaire de résolution de différends, uniquement focalisé sur les droits des passagers ferroviaires n'apporte pas de valeur ajoutée pour la prise en compte de ces droits. Ce qui fait défaut, c'est une affirmation pleine et sans ambiguïté desdits droits. Une fois qu'ils seront affirmés et notoirement connus, les moyens pour s'en prévaloir ne manqueront pas, sans oublier qu'en dernier recours, il reste la possibilité de porter le différend devant un juge national.

Les passagers peuvent toutefois avoir recours aux organismes de règlement des différends qui ont pu être créés dans les Etats membres en respectant les critères définis dans les recommandations 98/257/CE du 30 mars 1998 et 2001/310/CE du 4 avril 2001. Il en existe quelques-uns dans certains pays de la Communauté, notamment aux Pays Bas<sup>46</sup> et en Espagne<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Geschillencommissie Openbaar Vervoer.

Il n'est pas exclu d'envisager la mise en place, à moyen terme, d'un mécanisme d'arbitrage à l'échelle européenne. Ce mécanisme pourrait relever des compétences de l'Agence Ferroviaire Européenne.

### e) Les limitations de responsabilité

Le principe veut que la responsabilité incombe à celui qui est le plus à même de traiter le problème. Toutefois, des cas d'exonération restent à prévoir.

On retiendra :

- Le fait de la victime
- Le fait d'un tiers (sauf gestionnaire d'infrastructures ou autre entreprise ferroviaire)
- La force majeure

---

<sup>47</sup> Les tribunaux arbitraux des transports en Espagne (« Juntas arbitrales del transporte ») ont comme base légale la « Ley de ordenación de los transportes terrestres : LOTT » du 30 juillet 1987, le règlement d'application de cette loi du 28 septembre 1990 et les normes des différentes Communautés Autonomes. Ces tribunaux arbitraux ont été créés dans toutes les Communautés Autonomes, ainsi qu'en Ceuta et Melilla et se présentent comme un mode alternatif à la procédure judiciaire en matière de transport terrestre. Ils ont comme mission la résolution des différends ayant pour origine un contrat de transport terrestre, national ou international, (route, rail et câble) et ce, tant en matière de transport de voyageurs que de marchandises. La seule limite est le montant réclamé lequel ne peut excéder la somme de 3.005,06 euros. Au-delà de ce montant les tribunaux arbitraux ne sont plus compétents.

Les missions leur ayant été confiées sont les suivantes :

- Rendre de sentences arbitrales relatives aux conditions d'exécution des contrats de transport et de ses clauses d'exécution ;
- Intervenir dans le dépôt, évaluation et saisie des marchandises dont le transport n'a pas été payé par le destinataire et dont la réclamation a été introduite dans un délai de 8 jours calendaires ;
- Assurer le dépôt et la saisie des marchandises dont la livraison n'a pas pu être effectuée et qui risquent de se perdre ou de périmer ;
- Assurer le dépôt des marchandises refusées ou dont la livraison a été impossible à l'arrivée à destination ;
- Assurer le dépôt et l'expertise provisoire préalable à l'arbitrage lorsque des doutes existent quant à l'état des marchandises.

Les réclamations peuvent être introduites par toute personne partie à un contrat de transport.

A titre indicatif au cours de l'année 1999, 2.346 demandes ont été présentées (tous types de transport terrestre confondus) dont 1.805 demandes relatives à un contrat de fret et 515 relatives à un contrat de transport de voyageurs. Les 26 demandes restantes concernaient des activités auxiliaires et complémentaires des contrats de transport. En 2001 ces chiffres ont progressé, dans la mesure où 3.751 demandes ont été présentées (toutes demandes confondues) dont 2.723 demandes relatives à un contrat de fret (tous types de transport terrestres confondus) et 961 relatives à un contrat de transport de voyageurs. Les 67 demandes restantes concernaient des activités auxiliaires et complémentaires des contrats de transport.

Il convient de relever qu'au cours de l'année 2001 seulement 56 % des demandes ont abouti à une sentence arbitrale. Par ailleurs, les statistiques des tribunaux arbitraux font apparaître qu'en matière de fret, l'objet des demandes présentées en 2001 se décompose comme suit :

- 76% défaut de paiement
- 4% dépassement du délai de livraison
- 13% pertes et/ou avaries des marchandises
- 8% autres causes

En matière de voyageurs, l'objet des demandes présentées en 2001 se décompose comme suit :

- 18 % retards
- 25 % perte de bagages
- 56 % autres causes

- Le cas fortuit

Les limites à la responsabilité sont applicables tout au long de la chaîne de transport.

#### f) La responsabilité des gestionnaires d'infrastructures

Dans l'hypothèse où le fait générateur du dysfonctionnement est imputable au gestionnaire de l'infrastructure, l'entreprise ferroviaire sera garante de celui-ci vis-à-vis du client qu'elle devra indemniser et ne pourra pas lui opposer le fait que son préjudice a une cause étrangère à son activité.

Dans cette perspective, le gestionnaire d'infrastructure ne pourra pas être considérée comme un tiers par rapport à l'entreprise ferroviaire, quand bien même aujourd'hui, les deux entités ont vocation à être séparées. C'est d'ailleurs la logique des modifications envisagées par le protocole de Vilnius aux Règles uniformes. A cet égard, l'article 40 des RU-CIM (nouveau) et l'article 51 RU-CIV (nouveau) traitent du gestionnaire d'infrastructure dans la catégorie des personnes dont le transporteur (l'entreprise ferroviaire) répond. L'entreprise ferroviaire, garante du gestionnaire d'infrastructures, devrait donc avoir la possibilité de se retourner contre ce dernier.

Il conviendra donc de consacrer plus explicitement la possibilité pour l'entreprise ferroviaire de se retourner ensuite contre le gestionnaire d'infrastructures pour obtenir un dédommagement pour le préjudice qu'elle aura subi.

Dans le système communautaire actuel, la directive 2001/14/CE aborde un aspect de la relation entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructures. Ce système ne nous semble pas suffisant pour responsabiliser le gestionnaire vis-à-vis du client qui ne peut directement agir contre lui dans le cadre du système de performance issu de la directive susmentionnée.

Cette proposition est en ligne avec les règles uniformes CUI créées à l'occasion du Protocole de Vilnius (non encore entrées en vigueur) qui prévoient des cas dans lesquels l'entreprise ferroviaire peut engager la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure dans le cadre du Contrat d'utilisation de l'infrastructure.

Toutefois, il conviendra de neutraliser, dans le système communautaire en cours d'élaboration, la possibilité donnée aux parties de prévoir ou d'exclure la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure en cas de retard ou de perturbation dans l'utilisation de l'infrastructure (article 8 §1 à 4 des RU-CUI). La Communauté pourrait alors reprendre les dispositions de l'article 8 §1 à 3 des RU-CUI tout en faisant attention à interdire toute dérogation à ces normes.

Cette proposition est par ailleurs compatible avec le système de performance établi par l'article 11 de la Directive 2001/14/CE. Toutefois dans un souci de clarification, deux options sont ouvertes :

- Soit préciser la rédaction de l'article 11 de la Directive en indiquant qu'elle ne préjuge pas de l'application des dispositions issues d'autres textes communautaires, régissant la responsabilité du gestionnaire d'infrastructures.

- Soit introduire dans le règlement, outre le régime de responsabilité du gestionnaire, repris le cas échéant, des RU-CUI, une disposition précisant que ce régime de responsabilité ne fait pas obstacle à l'application du régime de performance prévu par la Directive 2001/14. Cette option serait plus commode et plus efficace compte tenu du fait qu'introduite dans un règlement, elle s'appliquerait immédiatement et ne serait pas soumise aux aléas de la transposition.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'application cumulative du système de performance de la Directive 2001/14 et le régime de responsabilité du gestionnaire auront pour effet de traiter les défaillances du gestionnaire de l'infrastructure à deux occasions : au moment de l'engagement de responsabilité en cas de dommage subi par un client et ensuite au moins du bilan d'exploitation qui permettra de faire jouer les bonus/malus. En effet, le gestionnaire sera dans le premier cas tenu de rembourser les indemnités versées par l'entreprise ferroviaire et, dans le second, d'acquitter un malus en fonction du nombre de condamnations dont il fera l'objet au titre du système de compensations.

Il faudrait cependant préciser que l'entreprise ferroviaire qui souhaiterait, par geste commercial, s'engager contractuellement à dédommager le client mieux que ce qui est prévu par le cadre légal. Ne pourra toutefois pas réclamer au gestionnaire d'infrastructures, au titre de la garantie due par lui lorsque le dommage lui est imputable, plus que ce que prévoit la loi, sauf stipulations contraires insérées dans le Contrat d'utilisation de l'infrastructure auquel le client n'est pas partie.

Une précision terminale s'impose dans la relation entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Dans le système actuel, pour un trajet international traversant plusieurs pays, donc plusieurs réseaux, dont plusieurs gestionnaires d'infrastructures, la mise en œuvre de la responsabilité de ces derniers pourrait s'avérer délicate dans la logique actuelle de coopération dans la production du service. Pour un trajet au départ d'Amsterdam et à destination de Milan, passant par la Belgique et la France, quatre gestionnaires d'infrastructures seront concernés.

Dans le cadre actuel tel que proposé par Vilnius (car les CIM et CIV actuelles sont muettes sur le sujet), les principes de solutions pourraient être les suivants lorsque la cause du dommage résulte du fait d'un gestionnaire d'infrastructure, se situant en milieu de chaîne :

- L'entreprise ayant contracté avec le gestionnaire d'infrastructure défaillant répond des actes de celui-ci en application de l'article 40 des RU-CIM (Vilnius).
- Le client victime peut actionner le premier ou le dernier transporteur ou le transporteur qui exécutait la partie de transport au cours de laquelle le fait dommageable s'est produit.
- L'entreprise actionnée indemniser le client, à charge pour elle de se retourner, soit contre les co-transporteurs qui appelleront en garantie le ou les gestionnaires d'infrastructures défaillant(s) avec lequel (s) elles ont contracté, soit directement contre le gestionnaire d'infrastructure défaillant si l'entreprise actionnée et qui indemnise est celle qui garantit le gestionnaire défaillant.

Dans le cadre de la coopération dans le mode de production, une autre alternative à ce système pourrait être d'accorder une action directe dans le règlement, à l'entreprise ferroviaire ayant versé l'indemnité, contre le gestionnaire responsable, même en l'absence de tout contrat d'utilisation d'infrastructures (« c.u.i ») entre elle et ce gestionnaire.

Lorsque les droits d'accès au réseau joueront effectivement et que chaque entreprise circulant d'un bout à l'autre du trajet international aura conclu un (« c.u.i ») avec tous les gestionnaires des réseaux traversés, l'action en responsabilité exercée contre le gestionnaire sera plus aisée à mettre en œuvre compte tenu du fait qu'elle devrait résulter du contrat.

### **g) la solidarité des entreprises ferroviaires**

Dans le cadre de la proposition de réglementation, il conviendra de prévoir certaines dispositions donnant aux usagers de garanties au moins équivalentes que celles dont ils bénéficient dans le cadre de la COTIF pour les nouveaux critères de qualité. Dans cette logique, il est ainsi nécessaire d'introduire des normes prévoyant, par exemple, la solidarité des entreprises ferroviaires, dans la mesure où, dans le cas contraire, la solidarité ne se présume pas.

En effet, le système actuel fondé notamment sur les dispositions des annexes de la COTIF ne couvrira pas les éventuels critères de qualité créés par une disposition communautaire et il ne paraît pas convenable que certaines questions soient réglées par le seul biais des actuels accords de coopération.

### 3. L'évaluation des bénéfices et des coûts relatifs à l'application d'un système de pénalités en matière de trafic passagers international

L'évaluation des bénéfices et coûts relatifs à l'application du système de pénalités proposé en matière de trafic passager international a été conduite selon la méthodologie suivante :

- a) Recueil des trafics en millions de voyageurs kilomètre (M Vk) et part du trafic international
- b) Estimation de la valeur moyenne du Vk
- c) Estimation des retards moyens actuels
- d) Impact financier de l'application des systèmes de pénalité proposés
- e) Evaluation des coûts administratifs de fonctionnement du système
- f) Bénéfices attendus d'une amélioration de la régularité

Compte tenu des délais impartis pour la réalisation de la présente étude, cette évaluation a été réalisée à partir des données globales de trafic, de chiffre d'affaires et de retards disponibles ou recueillies dans le cadre de l'étude. Elle permet donc de disposer d'une appréciation globale de l'impact et de l'efficacité des mesures envisagées. Elle ne prétend pas avoir analysé l'ensemble des impacts secondaires (positifs ou négatifs) qu'elles engendreraient.

a) Recueil des trafics en millions de voyageurs Km (M Vk) et part du trafic international

Trafic Voyageur par entreprise ferroviaire en M Vk : Source UIC 2001

		%	2001	2000
Lux	CFL	0,1%	332	332
Grèce	CH	0,5%	<i>1 583</i>	1 583
Irl	CIE	0,5%	<i>1 389</i>	1 389
Port	CP	1,2%	3 692	3 672
Allem.	DB	24,4%	73 925	74 014
Dan.	DSB	1,8%	5 501	5 317
Italie	Tous	15,8%	47 782	48 240
UK	Tous	12,8%	38 700	39 300
Pays B	NS	4,2%	12 614	13 432
Autr	Tous	2,7%	<i>8 318</i>	8 318
Esp.	Renfe	6,7%	20 427	19 784
Suède	Tous	2,0%	<i>6 006</i>	6 006
Belg	SNCB/NMBS	2,7%	8 037	7 732
France	SNCF	23,6%	71 531	69 866
Finl	VR	1,1%	3 282	3 405
			303 119	302 390
Evolution N-1			0,24%	

NB : en italiques, donnée indisponible, extrapolée de la donnée la plus récente

Trafic passager à l'international

Part du trafic international : Source Rapport OGM 2002

10%

	2001	2000
M Vk	30 312	30 239

## b) Estimation de la valeur moyenne du Vk

Volumes de trafic et chiffres d'affaires passager : Sources rapports annuels 2001, sauf FS et DSB 2000

	M Vk	M €
DB	73 925	5 100
SNCB	8 037	500
FS	47 782	1 900
RENFE	19 190	943
DSB	5 317	369
Total	154 251	8 812

Valeur moyenne du Vk

Valeur Vk	0,06	€
-----------	------	---

## c) Estimation des retards moyens actuels

Sources : Sites web des entreprises ferroviaires

Entreprise	Année	Retard	Trains locaux	Longue dist	Total
FS	1997	15'	96%	85%	95%
Centraltrains	2002	10'	88%	76%	82%
Anglia	2002	10'	90%	86%	88%
Thames Train	2002	5'	90%		90%
Virgin	2002	10'		72%	72%
First Western	2002	10'	85%	90%	88%
SNCB/NMBS	2001	5'			94%
Renfe	1998	10'	97%	97%	97%
Moyenne arithmétique			91%	84%	88%

Valeurs retenues :	
< 10'	90%
< 30'	5%
> 30'	4%
> 60'	1%

#### d) Impact financier de l'application des systèmes de pénalité proposés

Rappel du système de pénalité proposé dans ce rapport

< 30'	0
> 30'	50%
> 60'	100%

Impact financier du système de pénalités proposé dans ce rapport

	M Vk	Val sans	Vk	Total M €	Valeur Vk avec		Ecart en M €	
Total	30 312			1 732		1 680	-52	-3%
< 10'	27 281	0,06		1 558	0,06	1 558	0	
< 30'	1 516	0,06		87	0,06	87	0	
> 30'	1 212	0,06		69	0,03	35	-35	
> 60'	303	0,06		17	0,00	0	-17	

Pondération en fonction du nombre de réclamations : Source communication UE

L'expérience de ces systèmes de pénalités démontre que tous les voyageurs ne réclament pas leur remboursement. Il convient donc de pondérer le montant brut des pénalités de la quote-part de retards faisant effectivement l'objet d'une réclamation.

Part des retards faisant objet de réclamations	0,60
Impact pondéré en M€	-31,17
Impact pondéré en %	-1,8%

Autre système de pénalités proposé

HST	trajet < 2h	trajet > 2h	NHST	trajet < 4h	trajet > 4h
< 30'	0				
> 30'	50%				
> 60'	100%	50%		50%	
> 120'		100%		100%	50%
> 240'					100%

### Impact financier de ce système de pénalités

La part du trafic Grande Vitesse (HST) a été évaluée à 20% sur la base des données Eurostar et Thalys.

HST	M Vk	Val sans	Vk	Total M €	Valeur Vk avec		Ecart en M €	
Total	6 062			346		336	-10	-3,0%
< 10'	5 456	0,06		312	0,06	312	0	
< 30'	303	0,06		17	0,06	17	0	
> 30'	242	0,06		14	0,03	7	-7	
> 60'	61	0,06		3	0,00	0	-3	

NHST	M Vk	Val sans	Tk	Total M €	Valeur Tk avec		Ecart en M €	
Total	24 250			1 385		1 378	-7	-0,5%
< 10'	21 825	0,06		1 247	0,06	1 247	0	
< 30'	1 212	0,06		69	0,06	69	0	
> 30'	970	0,06		55	0,06	55	0	
> 60'	242	0,06		14	0,03	7	-7	

Part des retards faisant objet de réclamations	0,60
Impact pondéré en M€	-10,39
Impact pondéré en %	-0,6%

### **e) Evaluation des coûts administratifs de fonctionnement des systèmes**

#### Evaluation du nombre de dossiers à traiter

Voyage Type	
Kilomètres	500
Valeur du Voyage Type en M€	
	0,000029

Dès lors, l'évaluation du nombre de dossiers découle du rapport entre la valeur des trains en retard > 30' ou > 1 h (voir supra) et la valeur du voyage type. Il est pondéré du nombre de réclamations effectivement déposées. Il varie en fonction du système de pénalité retenu.

Pour le système de pénalités proposé dans ce rapport

<u>Nombre de dossiers (théorique)</u>	
> 30'	2 424 952
> 1h	606 238
<b>Total</b>	<b>3 031 190</b>
<u>Nombre de dossiers pondérés</u>	
	1 818 714

Coût du traitement des dossiers avec le système proposé

Selon dire d'expert, le coût de traitement moyen d'un dossier de remboursement peut être évalué à 4 €.

Le coût administratif de fonctionnement du système de pénalité proposé pour le trafic passagers international peut donc être évalué à 7,27 M€.

Pour l'autre système de pénalité étudié

<u>Nombre de dossiers théorique</u>	
HST	
> 30'	484 990
> 1h	121 248
<u>NHST</u>	
> 60'	484 990
<b>Total</b>	<b>1 091 228</b>
<u>Nombre de dossiers pondérés</u>	
	654 737

Coût de traitement des dossiers avec cet autre système

Le coût administratif de fonctionnement du système de pénalité proposé pour le trafic passagers international peut donc être évalué à 2,62 M€.

### Impact financier global

Pour le système proposé dans ce » rapport

		Part / CA
Pénalités	31 169 667	
Admin.	7 274 856	
	38 444 523	2,2%

Pour l'autre système de pénalité étudié

		Part / CA
Pénalités	10 389 889	
Admin.	2 618 948	
	13 008 837	0,8%

### **f) Bénéfices attendus d'une amélioration de la régularité**

La mise en œuvre d'un régime de pénalités est susceptible d'avoir un impact favorable sur la régularité, notamment au regard de l'attitude de service et de loyauté qu'un tel système instaure dans le relation avec le voyageur. Naturellement plus ce régime est engageant pour les entreprises ferroviaires plus les bénéfices à attendre en termes de régularité sont importants.

Dans le domaine du transport international de voyageurs, l'impact d'une amélioration de la régularité sur la part de marché est délicat à évaluer même si elle ne peut être que positive. En effet, l'étude OGM met en exergue le fait que ce sont les temps de transport et les fréquences des dessertes qui déterminent largement la croissance du trafic ferroviaire de passagers à l'international. Ainsi, elle rappelle que la part de marché de l'avion est passée de 72% à 39% pendant que celle du train est passée d'environ 0% à 32,5% depuis l'ouverture du tunnel sous la manche et la considérable réduction du temps de trajet entre Bruxelles/Paris et Londres.

Il convient naturellement de segmenter les trafics au regard de cette question. Les voyageurs d'affaires comme les « commutants » sont plus sensibles à la régularité que ceux qui se déplacent pour leurs loisirs. Toutefois, il convient de noter qu'une part importante du trafic d'affaires international par rail s'effectue sur les services Thalys et Eurostar (env. 6 000 Vks, soit 20% de l'ensemble du trafic voyageurs international au sein de l'UE) qui font déjà l'objet de régimes de pénalités en cas de retard.

Il apparaît aussi que la fiabilité et la régularité ne sont pas particulièrement pénalisantes pour le transport ferroviaire international de passagers au regard des modes de transport concurrents (principalement avion et voiture), au contraire de ce que l'on observe dans le fret.

Le bénéfice déterminant à attendre d'une telle réglementation n'est donc pas tant au regard du volume de trafic généré qu'au regard de la nécessaire protection du consommateur au sein de l'UE. A ce titre il convient d'aligner le transport ferroviaire sur les principes qui prévalent dans la plupart

des domaines de consommation et sur les principes qui devraient être prochainement retenus dans le transport aérien.

### **g) Conclusion**

L'évaluation réalisée met en exergue un impact très variable en fonction du système de pénalités envisagé, dans lequel toutefois le coût du traitement administratif est élevé (de 15 à 25% du montant des pénalités). En regard, il est difficile d'estimer l'évolution du volume de trafic tant celui-ci est plus fonction de l'évolution de l'offre que de l'amélioration de sa régularité.

Le développement du trafic international sera beaucoup plus sûrement assuré par l'extension des services Grande Vitesse dans le secteur de la longue distance, le développement des relations transfrontalières et de l'offre de service ferroviaire correspondante dans le secteur du cross border.

On ne peut cependant pas douter que cet impact soit positif. C'est la raison pour laquelle les entreprises ferroviaires ont adopté ce type de régime pour leur trafic national, de même que les offres de trains à Grande Vitesse à l'international (Thalys et Eurostar). Il reste que dans ces cas, elles n'ont pas hésité à retenir des systèmes assez contraignants.

## V. CONCLUSION

## Remarques globales sur la forme du règlement

En ce qui concerne la forme à donner à l'acte réglementaire, il nous semble important d'avoir une approche à la fois ambitieuse et progressive si on veut atteindre un minimum d'efficacité, dans le fret en distinguant les trains entiers des autres types de trains, en voyageurs en traitant dans un premier temps les passagers à l'international.

C'est la raison pour laquelle, nous pensons que l'acte réglementaire doit présenter une certaine précision pour ne pas laisser libre cours à des interprétations divergentes du texte qui entamerait l'objectif visé.

De la même manière, en faisant une telle proposition, nous mettons en place une démarche similaire à celle mise en oeuvre en matière de transport de voyageurs, démarche qui de surcroît a apporté jusqu'à présent des résultats tangibles.

Ce choix est également justifié par le fait que de cette manière une plus grande efficacité sera atteinte en terme de régularité.

Ceci dit, nous sommes conscients qu'une telle démarche n'est pas sans comporter quelques risques :

- Risques relatifs sur les paramètres de qualité qui présentent un délai court de validation.
- Risque d'hostilité des entreprises ferroviaires qui ne verront dans cet acte qu'une volonté d'ingérence et de sanction dans un domaine qui, à leur sens, ne devrait relever que de la liberté contractuelle.

Quoi qu'il en soit, il sera temps alors de rappeler que la préoccupation première d'un tel acte est d'atteindre dans un moindre délai, une plus grande qualité pour un développement du service de fret ferroviaire européen. Les entreprises ferroviaires européennes ont donc à terme tout à y gagner.

## Remarques globales sur le fond et l'objectif des règlements

En ce qui concerne le fond et l'objectif des réglementations, il nous semble que la généralisation de systèmes de pénalités pour retard dans le domaine du fret est susceptible d'avoir un impact effectivement positif sur l'attractivité du fret ferroviaire. Pour cela, il convient de piloter avec précision à la fois la force du système de pénalité et la faisabilité de sa mise en oeuvre. La dissociation en fonction des modes de production – trains entiers, wagons isolés – et l'imposition de minima raisonnables là où cela est possible, nous semble de nature à répondre à cette double exigence.

La mise en place d'un système de prescription de qualités minimum et de pénalités associées dans le domaine des passagers nous semble répondre à une toute autre légitimité. Ce n'est pas tant la progression du trafic qui doit être visée que l'extension au domaine ferroviaire d'un corps de droits du passager qui est né dans le domaine du transport aérien au sein de l'UE.

Cette légitimité est forte tant du fait qu'elle permet de faire entrer le monde des transports dans le champ commun de la protection du consommateur en Europe que du fait qu'on ne voit pas quelle logique ferait qu'un passager soit plus ou moins protégé en fonction du mode de transport qu'il choisit. Toutefois, deux interrogations doivent être prises en compte dans ce contexte. D'une part, au contraire de l'aérien, le prix moyen du transport dans le domaine ferroviaire renchérit au prorata

le coût de fonctionnement du système de pénalité, d'autre part, sa limitation au champ de transport international ne semble justifiée que par une logique d'étape et de progressivité.

ANNEXES

## Annexe A – L'équipe

### Pour Landwell & Associés

L'équipe de Droit public économique et Droit Européen de Landwell & Associés était composée de :

**Paul LIGNIERES**, Avocat au Barreau de Paris et Docteur en Droit. Il dirige le Département Partenariats Publics Privés/Droit Public Economique et est également responsable de la coordination des activités internationales Droit Public de Landwell (*Public Law Network*).

**Max MBOUHOU**, Docteur en Droit et Avocat au Barreau de Paris est Manager au sein du Département Partenariats Publics Privés / Droit Public Economique de Landwell. Il dispose d'une solide expérience en droit public économique et dans le domaine de transports ferroviaires.

**Fatima GONZALEZ DONAIRE**, Avocat aux Barreaux de Madrid et de Paris au sein du Département Droit Public Economique / Droit Européen. Elle dispose de solides connaissances tant en droit communautaire et qu'en droit international.

### Pour Altyor

L'équipe d'ALTYOR était composée de :

**Marc LAVEDRINE**, Directeur général de la société ALTYOR, spécialisée dans le management de grands projets internationaux et dispose d'une solide connaissance du secteur ferroviaire.

**Nathalie LASNIER**, Titulaire d'un DESS en droit européen, Consultante, Directrice d'un Cabinet de Conseil et de formation sur les questions européennes.

**Alain POINSSOT** en sa qualité d'expert et qui, par ses activités au sein de la SNCF et de GEODIS a dirigé tant une entreprise ferroviaire qu'un opérateur utilisant les services d'entreprises ferroviaires, avec une connaissance pointue des marchés français, anglais, italien et du Benelux.

**Fritz WERNER SCHULTZE** en sa qualité d'expert ferroviaire et qui par ses activités au sein de l'entreprise KUHNE & NAGEL a été client d'entreprises ferroviaires avec une connaissance fine des marchés allemand et ibérique.

### Remerciements

Nous remercions très particulièrement le Ministère de l'Industrie de la Suède et de la Hollande pour les informations qu'ils nous ont fournis sur les régimes légaux suédois et néerlandais en la matière.

## Annexe B - Les sources

### Normes Internationales

- Accord entre la confédération suisse et la CEE sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route du 2 mai 1992
- Accord entre la CE et la Confédération Suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route du 21 juin 1999
- Accord sur l'espace économique européen
- Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 dans sa version applicable à partir du 1er novembre 1996 avec ses appendices et annexes.
  - o Appendice A : Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages (ci-après : "RU-CIV")
  - o Appendice B : Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire de marchandises (ci-après : "RU-CIM")
    - Annexe I : Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (ci-après : "RID")
    - Annexe II : Règlement concernant le transport international ferroviaire des wagons de particuliers (ci-après : "RIP")
    - Annexe III : Règlement concernant le transport international ferroviaire des conteneurs (ci-après : "RICO")
    - Annexe IV : Règlement concernant le transport international ferroviaire des colis express (ci-après : "RIEx")
- Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 dans sa version du Protocole de Vilnius avec ses appendices :
  - o Appendice A : Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (ci-après : "RU-CIV du Protocole de Vilnius")
  - o Appendice B : Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire de marchandises (ci-après : "RU-CIM du Protocole de Vilnius")
  - o Appendice C : Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (ci-après : "RID du Protocole de Vilnius")
  - o Appendice E : Règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (ci-après : « CUI du Protocole de Vilnius »)
- Convention relative au contrat de transport international de marchandise par route (ci-après : « CMR »)
- Convention européenne des droits de l'Homme

## Normes communautaires

- Droit primaire
  - o Traité sur l'Union Européenne (ci-après, « le TUE »)
  - o Traité instituant la Communauté européenne (ci-après, « le TCE »)
  - o Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne (non encore entrée en vigueur)
- Droit dérivé
  - o Directive 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires, telle que modifiée par la directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001.
  - o Directive 2001/14/CE du 26/2/01 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.
  - o Directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel.
  - o Directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse.
  - o Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/48/CE du Conseil et la directive 2001/16/CE sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen : COM(2002)22 final.
  - o Recommandation de la Commission du 21 mars 2001 concernant les paramètres fondamentaux du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse visés à l'article 5, paragraphe 3, point b), de la directive 96/48/CE.
  - o Décision 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.
  - o Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires, telle que modifiée par la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001.
  - o Directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992, relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre Etats membres.
  - o Règlement 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, tel que modifié par les règlements 3572/90 du Conseil du 4 décembre 1990 et 1893/91 du Conseil du 20 juin 1991.
  - o Proposition modifiée de règlement du 21/2/2002 relatif à l'action des Etats membres en matière d'exigences de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable.
  - o Règlement 1017/68/CEE du Conseil du 19 juillet 1968 portant application de règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.
  - o Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.
  - o Directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance – Déclaration du Conseil et du Parlement européen sur l'article 6, paragraphe 1 – Déclaration de la Commission sur l'article 3, paragraphe 1, premier tiret.

- Recommandation de la Commission du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation (98/257/CE).
  - Recommandation de la Commission du 4 avril 2001 concernant les principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation (2001/310/CE).
  - Règlement 44/2001/CE du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.
  - Directive 200/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 concernant la lutte contre le retard de paiement des les transactions commerciales.
  - Directive 90/314/CE du Conseil, du 13 juin 1990, concernant les voyages, vacances et circuit à forfait.
  - Directive 97/67 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.
  - Règlement 2299/89 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation, tel que modifié par les règlements 3089/93 du Conseil du 29 octobre 1993 et 323/1999 du Conseil du 8 février 1999.
  - Recommandation de décision du Conseil du 23 janvier 2002 autorisant la Commission à négocier les conditions d'adhésion de la Communauté à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980 telle que modifiée par le Protocole de Vilnius du 3 juin 1999 : COM/2002/24 final.
  - Règlement 295/91/CEE du Conseil du 4 février 1991, établissant des règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers.
  - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol : COM/2001/784.
  - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol dans sa version du 11 décembre 2002.
  - Règlement n° 2027/97/CE du Conseil du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident, tel que modifiée par le règlement 889/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002.
- Actes de la Commission hors nomenclature :
- Livre blanc de la Commission : La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix
  - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « Vers un espace ferroviaire européen intégré » COM (2002) 18
  - Document de consultation de la DGTREN : « international rights & obligations » du 4 octobre 2002

- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social et au Comité des régions : Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006 (2002/ C 137/02).
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant le droit européen des contrats : COM/2001/398 final.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant le droit européen des contrats : 2001/C 255/01.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 21 juin 2000 : « Protection des passagers aériens dans l'Union européenne » : COM/2000/365 final.
- Document de consultation de la DG TREN et de la DG de la santé et de la protection des consommateurs : « Contrats des compagnies aériennes avec les passagers ».
- Document de consultation de la DG TREN du 30 novembre 2000 : « on a Community Air Passenger Report on service quality indicators ».

### Contrats types

- Contrat commercial type de la SNCF
- Charte de qualité entre un acheteur de services ferroviaires en trains complets internationaux et un fournisseur de traction
- Contrat de qualité dans le transport combiné par rail
- Protocole d'accord quality net (Belgique)
- Codicile to Lines of Route Railways (UK-Milano) du 3/03/02 au 31/12/02

### Propositions de l'UIRR

### Charte du passager du transport aérien

### Rapports

- Developing EU (International) Rail Passenger Transport – OGM
- Proposal to the European Commission for the development of the conceptual and Organisational aspects of a Community Rail market monitoring scheme – Giventis

### Entretiens réalisés

- UIRR
- AUTF
- ICF
- KombiVerkehr
- Combibéria
- UIC