

Décision n° 2016-011 du 3 février 2016 **portant règlement du différend entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et SNCF Réseau** **relatif à la répartition des capacités par le gestionnaire d'infrastructure**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 1263-2 ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu le règlement intérieur du collège de l'Autorité ;

Vu les documents de référence du réseau pour les horaires de service 2015, 2016 et 2017 ;

Vu la demande de règlement de différend, enregistrée le 28 juillet 2015 au greffe de l'Autorité, présentée pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes, dont le siège est situé 1 Esplanade François Mitterrand à Lyon (69269), par Maître Yvon Goutal, de la SELARL Goutal Alibert & Associés, et les observations complémentaires enregistrées le 22 octobre 2015 ;

Vu les observations en défense, enregistrées le 5 octobre 2015, présentées pour SNCF Réseau, établissement public à caractère industriel et commercial, dont le siège est situé 92 avenue de France à Paris (75013) par Maître Philippe Hansen, de la SCP UGGC, et les observations complémentaires enregistrées le 4 novembre 2015 ;

Vu les observations, enregistrées le 30 septembre 2015, présentées pour SNCF Mobilités, établissement public à caractère industriel et commercial, dont le siège est situé 2 place aux Etoiles à Saint Denis (93200), par Maître Christine Le Bihan-Graf, du cabinet De Pardieu Brocas Maffei A.A.R.P.I., et les observations complémentaires enregistrées le 3 novembre 2015 ;

Vu la décision du 15 décembre 2015 fixant la date de clôture d'instruction au 4 janvier 2016 ;

Vu la demande de SNCF Mobilités, enregistrée le 18 janvier 2016, tendant à ce que l'audience se tienne à huis clos ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu lors de l'audience du 27 janvier 2016 tenue à huis clos :

- les conclusions du rapporteur ;
- les observations de Maître Goutal pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes ;
- les observations de Maître Hansen pour SNCF Réseau ;
- les observations de Maître Le Bihan-Graf pour SNCF Mobilités ;

Après en avoir délibéré le 3 février 2016 ;

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1. Contexte

1. La Région Auvergne et la Région Rhône-Alpes composent une Région unique Auvergne-Rhône-Alpes (ci-après « *la Région* ») depuis le 1^{er} janvier 2016. Cette nouvelle Région succède à la Région Rhône-Alpes dans tous ses droits et obligations. Elle est l'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional en région Rhône-Alpes. A cette fin, elle a conclu avec SNCF Mobilités une convention pour l'exploitation du service public de transport ferroviaire régional de voyageurs en région Rhône-Alpes et l'a désigné pour introduire des demandes de capacités auprès du gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau.
2. Le présent différend porte sur la mise en œuvre de la procédure de répartition des capacités à propos desquelles la Région s'estime victime d'un préjudice lié à l'accès au réseau, constitué par l'allongement du temps de parcours de huit minutes sur la ligne TER Lyon – Chambéry, le décalage d'horaire de vingt minutes sur les lignes TER Chambéry – Bourg Saint Maurice et Chambéry – Modane ainsi que la suppression de certains arrêts sur la ligne TER Saint-André-le-Gaz – Grenoble.
3. La procédure de répartition des capacités est définie par l'article 16-2 du décret du 7 mars 2003 susvisé comme « *l'adoption de toutes les décisions relatives à la définition et à l'évaluation de la disponibilité des capacités et à l'attribution de sillons individuels* ». Son déroulement est précisé dans le chapitre 4 du document de référence du réseau (ci-après « *DRR* »), qui prévoit que le processus d'élaboration de l'horaire de service comprend quatre étapes :
 - *Étape 1 de A-5 (A désignant l'année de référence) à fin avril A-2* : la « structuration de la capacité du graphique », menée par SNCF Réseau. Cette étape permet de définir, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, les principes d'organisation du plan de sillons. Elle réserve en outre les capacités nécessaires pour réaliser les travaux de maintenance et de développement du réseau. Elle permet d'établir la « trame horaire systématique » unique pour les services de voyageurs et de fret ainsi que des « fenêtres travaux » cohérentes entre elles ;
 - *Étape 2 de mai A-2 à décembre A-2* : la « programmation 24 heures », qui vise à optimiser l'utilisation du réseau pour chaque jour de l'année à partir des informations fournies par les différents demandeurs, et qui débouche sur le « graphique 24 heures », permettant de visualiser tous les trains circulant sur une journée type ;
 - *Étape 3 de décembre A-2 à septembre A-1* : la « construction de l'horaire de service », sur la base des sillons demandés selon les règles de traitement définies dans le DRR ;
 - *Étape 4 de septembre A-1 à décembre A*, les adaptations de l'horaire de service. Une fois celui-ci arrêté au mois de septembre A-1, SNCF Réseau peut attribuer des sillons sur la base de la capacité résiduelle.
4. Le différend porte sur la première étape de l'élaboration d'un horaire de service, soit la phase de structuration de la capacité du graphique.

1.2. Échanges préalables entre les parties

1.2.1 La structuration du graphique pour l'horaire de service 2015

5. Le 30 octobre 2012, dans le cadre de la phase de structuration de la capacité du graphique pour l'horaire de service 2015, la branche Voyages de SNCF Mobilités a adressé à SNCF Réseau une expression de besoins tendant à la systématisation des arrêts TGV en gare de Lyon Saint-Exupéry.

Le 22 novembre 2012, la Région a adressé à SNCF Réseau une expression de besoins visant à systématiser la desserte de quatre arrêts sur la ligne TER Lyon – Grenoble (La Verpillière, Bourgoin-Jallieu, La Tour-du-Pin et Voiron).

6. Le 26 mars 2013, lors d'une concertation régionale réunissant les services techniques de SNCF Réseau, de SNCF Mobilités et de la Région, la Région a été informée par SNCF Réseau de ce que la prise en compte de l'ensemble des besoins exprimés aurait pour conséquence une modification partielle de la trame régionale sur le quart sud-est de la région.
7. Le 22 avril 2013, SNCF Réseau a précisé que la prise en compte de ces demandes entraînerait une augmentation de huit minutes du temps de parcours sur la ligne TER Lyon – Chambéry (passage d'un temps de trajet de 1h18 à 1h26), un décalage d'horaires de vingt minutes sur la trame régionale des sillons Chambéry – Modane et Chambéry – Bourg-Saint-Maurice, ainsi que la suppression d'arrêts sur le sillon Saint-André le Gaz – Grenoble. Le 24 avril 2013, la Région a répondu à SNCF Réseau que cet allongement du temps de parcours sur la ligne TER Lyon – Chambéry était « à ce jour très difficilement acceptable en l'état » et a demandé que SNCF Réseau mette tout en œuvre pour atténuer ces répercussions.
8. Les 24 mai et 14 juin 2013, SNCF Réseau a présenté une solution alternative consistant à modifier l'horaire de départ depuis Lyon Part-Dieu avec un changement de voie de circulation au sortir de Lyon vers Chambéry, conduisant à un allongement du temps de parcours de deux minutes sur la ligne Lyon – Saint-Etienne et à des suppressions d'arrêts des trains vers Saint-Etienne et/ou Chambéry. Le 7 juin 2013, la direction déléguée TER Rhône-Alpes de SNCF Mobilités s'est exprimée sur cette solution en ces termes : « nous condamnons la solution présentée par RFF et refusons qu'elle soit intégrée dans la trame 2015 », au motif que sa mise en œuvre risquait de perturber de nombreuses autres circulations.
9. Le 19 juin 2013, SNCF Réseau, SNCF Mobilités et la Région ont privilégié l'allongement de temps de parcours de huit minutes plutôt que la solution visant à répartir les aménagements horaires sur d'autres lignes régionales.
10. Si la Région a fait part à SNCF Réseau du caractère inéquitable du traitement de ses demandes, elle a toutefois confirmé sa commande de sillons par courrier du 10 avril 2014 à la direction déléguée TER Rhône-Alpes de SNCF Mobilités. En conséquence, les demandes de capacités présentées par cette direction pour l'horaire de service 2015 ont été conformes à la trame horaire définie par SNCF Réseau, les nouveaux horaires de la ligne Lyon – Chambéry conduisant à un temps de parcours majoritairement de 1h26 (contre 1h18 en 2014).

1.2.2 La structuration du graphique pour l'horaire de service 2016

11. Le 22 octobre 2013, SNCF Réseau a fait part à la Région et à SNCF Mobilités de son souhait d'une stabilisation de la trame entre les services 2015 et 2016.
12. Dans son expression de besoins pour l'horaire de service 2016, la Région a demandé en priorité le retour à un temps de parcours équivalent à celui de l'horaire de service 2014 sur la ligne TER Lyon – Chambéry. En réponse, SNCF Réseau a élaboré un tableau de comparaison des impacts des différents scénarios : le niveau de service pour 2014 (*modèle A*), le niveau de service pour 2015 (*modèle B*) et une solution alternative consistant à limiter l'allongement du temps de parcours sur la ligne TER Lyon – Chambéry (*modèle C*).
13. Le 5 mai 2014, à la suite d'une analyse d'impact du *modèle C*, qui entraînait des suppressions de trois à quatre arrêts sur la ligne péri-urbaine Lyon – Saint-André-le-Gaz alors que l'horaire de service 2015 avait déjà eu pour conséquence des changements importants pour les usagers régionaux, la Région a pris acte de la reconduction de la trame horaire systématique 2015 pour l'horaire 2016. En vue de la pré-construction du « graphique 24 heures » pour 2016, la Région a

confirmé à la direction déléguée TER Rhône-Alpes de SNCF Mobilités qu'elle souhaitait une reconduction du « graphique 24 heures » de 2015.

14. Les commandes de capacités émises par la direction déléguée TER Rhône-Alpes de SNCF Mobilités pour l'horaire de service 2016 ont finalement été équivalentes à celles effectuées pour l'horaire de service 2015, avec des temps de parcours inchangés de 1h26 sur la ligne Lyon – Chambéry. Toutefois, par courrier du 17 octobre 2014, la Région a demandé à SNCF Réseau une réforme de la gouvernance du processus d'allocation des capacités en vue d'une meilleure association de l'ensemble des acteurs à la construction d'un graphique répondant davantage aux attentes de chaque candidat.

1.2.3 La structuration du graphique pour l'horaire de service 2017

15. Le 17 décembre 2014, la Région a demandé le retour prioritaire à un temps de parcours de 1h18 sur la ligne Lyon – Chambéry ainsi que le réexamen de la desserte systématique de la gare de Lyon Saint-Exupéry. La direction TER Rhône-Alpes de SNCF Mobilités a, pour sa part, précisé que les interpellations des usagers à l'occasion du comité de ligne portaient moins sur les huit minutes de temps de parcours supplémentaires que sur la régularité des horaires.
16. Les 28 janvier et 10 mars 2015, SNCF Réseau a fourni, en réponse à la demande de la Région, des précisions sur les impacts du scénario correspondant au *modèle C* déjà élaboré lors de la structuration du graphique pour 2016.
17. Par courrier du 13 mars 2015, SNCF Réseau et SNCF Mobilités ont indiqué à la Région que l'allongement du temps de parcours sur cette ligne était dû en partie à la demande de la Région d'un arrêt supplémentaire à La Verpillière, et ont rappelé que la trame horaire 2015 avait été validée par la Région en 2013.
18. Après que SNCF Réseau a détaillé à la Région les avantages et les inconvénients du *modèle C*, SNCF Réseau, SNCF Mobilités et la Région se sont finalement accordés, fin avril 2015, sur la reconduction de la trame existante pour 2017. La Région a cependant indiqué qu'aucun des deux modèles ne répondait à sa demande de rétablissement de l'horaire de service 2014 et qu'elle réservait « *sa validation politique du statu quo par préférence au modèle qui dégrade la relation Lyon – Saint-André le Gaz* ».
19. Par courrier du 21 juillet 2015, la Région a ensuite contesté la trame retenue pour l'horaire de service 2017 au motif qu'une priorité avait été donnée à la branche Voyages de SNCF Mobilités, et a mis en demeure SNCF Réseau de rétablir le niveau de service 2014 pour l'horaire de service 2017.

1.3. Demandes de la Région dans le cadre du présent règlement de différend

20. La Région conclut :
 - 1) au rétablissement, pour le service annuel 2016 qui est entré en vigueur le 14 décembre 2015, du niveau de service résultant de l'horaire de service 2014 tant du point de vue des temps de parcours que de la politique d'arrêt et des correspondances sur les lignes TER Lyon – Chambéry, Chambéry – Bourg-Saint-Maurice, Chambéry – Modane et Saint-André le Gaz – Grenoble ;
 - 2) au rétablissement dans la trame et dans l'étape de pré-construction de l'horaire de service 2017, du niveau de service que l'horaire annuel 2014 garantissait sur les lignes TER Lyon – Chambéry, Chambéry – Bourg-Saint-Maurice et Chambéry – Modane, tant du point de

vue des temps de parcours que de la politique d'arrêt et des correspondances, et au retour au niveau de service sur Saint-André le Gaz – Grenoble proposé dans la trame 2017 ;

3) à l'engagement, dans le délai d'un mois suivant la décision à venir, d'une concertation en vue de définir une procédure d'élaboration de la trame horaire systématique, destinée à être intégrée dans le document de référence du réseau 2017, respectant l'ensemble des principes suivants :

1. l'affirmation d'un principe d'équivalence des besoins exprimés en vue de garantir l'examen objectif et équitable de chaque demande ;
2. la fixation de critères objectifs et pertinents de pondération ou d'un ordre de priorité permettant de départager les besoins exprimés en cas de conflit non résolu dans le cadre de la concertation ;
3. l'affirmation du caractère impératif de ces critères ou de cet ordre de priorité ;
4. l'inscription de l'antériorité des demandes comme critère prépondérant pour arbitrer entre les besoins exprimés, afin d'assurer la stabilité du trafic existant et ne pas désorganiser les lignes régulières ;
5. l'institution d'une procédure d'arbitrage collégiale ;
6. l'indemnisation des préjudices causés par la remise en cause de capacités antérieurement attribuées ;
7. une entière association des partenaires à la procédure de pré-construction de l'horaire de service dès le début de la phase de concertation et pendant toute la durée de celle-ci ;
8. la mise en place d'un processus transparent d'instruction avec une égalité de traitement des demandeurs ;
9. la définition d'un calendrier procédural contraignant s'imposant à tous les acteurs.

21. SNCF Réseau conclut au rejet des deux premières demandes et à ce que l'Autorité lui donne acte de son accord pour engager une concertation relativement à la troisième demande selon les modalités qu'il précise dans ses observations en réponse enregistrées le 5 octobre 2015.
22. SNCF Mobilités est intervenu à la procédure et a produit des observations par lesquelles il soutient que la Région Rhône-Alpes a pu faire valoir sa position à chaque étape de la procédure d'élaboration de l'horaire de service 2016, sans que SNCF Mobilités bénéficie d'un traitement préférentiel.

2. SUR LA RECEVABILITE DES CONCLUSIONS DE LA REGION

2.1. Moyens des parties

23. SNCF Réseau oppose trois fins de non-recevoir aux conclusions de la Région.

24. Il soutient d'abord que la trame horaire systématique et le « graphique 24 heures » constituent des actes préparatoires qui ne sont pas opposables. Leur application ne peut donc faire naître de différend entre SNCF Réseau et la Région, pas plus qu'un quelconque préjudice pour cette dernière.
25. Il soutient en outre que la demande de la Région relative à l'horaire de service 2016 (conclusion n° 1) est tardive en ce qu'elle porte sur des opérations achevées il y a plus de deux ans et que l'horaire de service 2016, arrêté le 7 septembre 2015, est entré en vigueur le 13 décembre 2015.
26. S'agissant enfin de la demande de la Région relative à l'horaire de service 2017 (conclusion n° 2), SNCF Réseau soutient que celle-ci est prématurée dès lors que le différend n'est pas caractérisé de manière suffisante à ce stade de pré-construction de l'horaire de service et que des discussions sont toujours en cours en vue de satisfaire les souhaits de la Région.

2.2. Appréciation de l'Autorité

27. En application de l'article L. 1263-2 du code des transports, « *Tout candidat, tout gestionnaire d'infrastructure ou tout exploitant d'installation de service (...) peut saisir l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés à l'accès au réseau ferroviaire (...)* ». Il s'ensuit que le caractère opposable ou non de la trame horaire est sans conséquence sur la recevabilité de la saisine dès lors que la Région s'estime victime d'un préjudice lié à la procédure de répartition des capacités, conformément aux dispositions précitées. Il en est de même de la circonstance que les opérations préparatoires à la construction de l'horaire de service 2016 sont achevées depuis plus de deux ans.
28. En outre, la trame horaire systématique sert de base, avec le « graphique 24 heures » et les prévisions de travaux, à la construction de l'horaire de service annuel (DRR 2015 et DRR 2016, 4.2.3.1). Contrairement à ce que soutient SNCF Réseau, la trame horaire emporte donc des effets substantiels sur le traitement des demandes de sillons par le gestionnaire de réseau puisque les demandes de sillons préconstruits (intégrés dans le « graphique 24 heures ») sont examinées en priorité (DRR 2016, 4.2.3.2).
29. Ainsi, la circonstance que des discussions se poursuivent au titre de l'horaire de service 2017 ne fait pas obstacle à la recevabilité de la saisine dès lors que l'étape de structuration de la capacité du graphique (Etape 1) est achevée depuis fin avril 2015 et que son résultat est susceptible d'avoir une incidence sur l'examen des demandes de sillons (DRR 2017, 4.2.3.3).
30. Par suite, les fins de non-recevoir opposées par SNCF Réseau doivent être écartées.

3. SUR LE BIEN-FONDE DES CONCLUSIONS DE LA REGION

3.1. Sur le rétablissement du niveau de service 2014 pour l'horaire de service 2016 (Conclusion n° 1)

3.1.1 Sur les moyens tirés du traitement discriminatoire de la Région lors de la construction de l'horaire de service 2016

a. Moyens des parties

31. La Région estime avoir fait l'objet d'un traitement discriminatoire lors de la construction de l'horaire de service 2016. Elle précise que la trame horaire systématique 2015 a été reconduite en

2016 sans que SNCF Réseau réexamine le caractère systématique de l'arrêt TGV à Lyon Saint-Exupéry, contrairement à ses demandes. Selon elle, le gestionnaire d'infrastructure se serait attaché à satisfaire prioritairement l'expression de besoins de la branche Voyages de SNCF Mobilités, en se bornant à proposer à la Région un niveau de service des lignes TER dégradé.

32. SNCF Réseau soutient avoir proposé, sur demande de la Région lors de l'élaboration de la trame horaire 2016, une solution permettant de maintenir les arrêts systématiques à Lyon Saint-Exupéry tout en rétablissant un temps de parcours de 1h18 sur le sillon Lyon – Chambéry, sous réserve de supprimer plusieurs arrêts sur un autre sillon utilisé par des TER (*modèle C*). Cette solution a été écartée par la Région, à la faveur de la reconduction de l'horaire de service 2015, comme le relève également SNCF Mobilités dans ses observations.

b. *Appréciation de l'Autorité*

33. En premier lieu, l'article L. 2111-9 du code des transports impose à SNCF Réseau de viser, en sa qualité de gestionnaire du réseau ferré national, à une utilisation optimale de ce dernier, en prenant en compte des objectifs de sécurité, de qualité de service et de maîtrise des coûts et dans des conditions garantissant une concurrence libre et loyale. Le gestionnaire d'infrastructure répartit les capacités de manière équitable, non discriminatoire et transparente, conformément au premier alinéa de l'article 18 du décret du 7 mars 2003 susvisé. Il doit, en outre, en vertu de l'article 21 du même décret, s'efforcer « *dans la mesure du possible* » de « *satisfaire toutes les demandes de capacités d'infrastructure* ». La trame horaire définie par SNCF Réseau doit donc concilier les exigences potentiellement contradictoires d'une réponse à des besoins individuels et d'une maximisation globale de la capacité du réseau.
34. L'horaire de service est établi annuellement, sur la base de demandes de capacité qui, selon l'article 21 de ce décret, « *portent sur une durée au plus égale à celle de l'horaire de service* ». Il s'ensuit qu'au terme d'un horaire de service donné, le DRR, acte réglementaire établi par le gestionnaire du réseau ferré national, est frappé de caducité et cesse de produire ses effets.
35. Il résulte de ce qui précède que la Région ne dispose d'aucun droit acquis à ce que le niveau de service garanti par un horaire de service donné soit reconduit sur un horaire de service ultérieur.
36. En deuxième lieu, l'avant-dernier alinéa de l'article 18 du décret du 7 mars 2003 impose au gestionnaire d'infrastructure de prendre « *en compte les capacités offertes aux services de transport de voyageurs organisés par l'autorité compétente dans le cadre d'un contrat de service public (...) Il veille à assurer la meilleure utilisation des infrastructures et le développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires.* »
37. En l'espèce, SNCF Réseau a, dès le 7 décembre 2012, intégré dans la trame horaire systématique 2015 la demande de SNCF Mobilités de systématiser la desserte de Lyon Saint-Exupéry mais n'a averti que tardivement la Région des conséquences précises sur le réseau TER de l'introduction de cette demande, qui n'avaient pas été suffisamment anticipées. Lors de l'élaboration de la trame horaire systématique 2016, les choix opérés pour l'horaire de service 2015 ont été reconduits, permettant d'assurer la stabilité de la trame. Pour satisfaire les demandes de la Région, SNCF Réseau s'est borné à rechercher des solutions dans le seul périmètre régional, sans jamais réexaminer les conditions de desserte de Lyon Saint-Exupéry.
38. Toutefois, la systématisation de l'arrêt à Lyon Saint-Exupéry a entraîné un renforcement significatif du nombre de dessertes de l'aéroport Lyon Saint-Exupéry et de Grenoble (un train par heure au lieu d'un train toutes les deux heures) et a contribué à l'attractivité de la liaison Paris – Grenoble depuis Lyon Saint-Exupéry. Elle a également offert une alternative à l'offre Lyon – Paris depuis les gares lyonnaises de centre-ville (Perrache ; Part-Dieu), susceptible de contribuer à la désaturation du nœud ferroviaire lyonnais. De plus, le cadencement de ces trains participe d'une meilleure lisibilité de l'offre et a donc contribué à améliorer la qualité du service rendu aux usagers. A ce

titre, les éléments transmis par les parties font état d'une augmentation de la fréquentation du TGV Paris – Lyon Saint-Exupéry et d'une amélioration du taux d'occupation des trains concernés.

39. S'agissant du réseau régional, le niveau de service sur la ligne péri-urbaine Lyon – Saint-André le Gaz a été amélioré par la création de quatre arrêts supplémentaires à La Verpillière, Bourgoin-Jallieu, La Tour-du-Pin et Voiron, conformément à la demande de la Région. SNCF Réseau soutient en outre, sans être contredit, que la systématisation de l'arrêt de la ligne TGV à Lyon Saint-Exupéry a rendu techniquement possible l'arrêt de La Verpillière. Cette évolution de la trame régionale a été obtenue au prix d'un allongement du temps de parcours sur la ligne Lyon – Chambéry de 8 minutes sur un temps de parcours total initial de 1h18 en 2014, sans que la Région conteste les affirmations de SNCF Réseau selon lesquelles un tel compromis technique reste le meilleur possible. Par ailleurs, la Région a bénéficié d'un renforcement des arrêts à Lépin-le-Lac sur la ligne Lyon – Chambéry.
40. En outre, les arbitrages opérés par SNCF Réseau entre les demandes TGV et TER ont conduit à une meilleure utilisation des capacités de l'infrastructure de la ligne à grande vitesse entre Paris et le nord de l'agglomération lyonnaise, caractérisée par un trafic particulièrement dense. En effet, le nouveau schéma de desserte a permis de construire une offre TGV Vallée du Rhône – Grenoble en utilisant un seul sillon au lieu de deux entre Paris et Lyon Saint-Exupéry. L'exploitation « en coupe » à Lyon Saint-Exupéry a, de plus, permis de desservir à la fois l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, la ville de Grenoble et la vallée du Rhône.
41. Les arbitrages auxquels il a été procédé, s'ils n'ont pas conduit à la satisfaction de l'intégralité des demandes de la Région, pas plus au demeurant que celles de SNCF Mobilités (impossibilité de faire une accroche à Lyon Saint-Exupéry, allongements de temps de parcours sur deux lignes), se sont ainsi concrétisés par une meilleure utilisation des infrastructures ferroviaires et un développement raisonnable des services ferroviaires, conformément aux dispositions précitées de l'article 18 du décret du 7 mars 2003.
42. Il ne résulte donc pas de ces éléments que SNCF Réseau aurait procédé à un arbitrage injustifié caractérisant un traitement inéquitable entre les demandes de SNCF Mobilités et de la Région.
43. En dernier lieu, la remise en cause de l'horaire de service 2016 entraînerait des conséquences manifestement disproportionnées eu égard à l'objet du litige. Outre les moyens qu'il conviendrait de mobiliser sans délai, le retour à un arrêt non systématique à Lyon Saint-Exupéry aurait en effet une incidence sur les sillons attribués dans le cadre de l'horaire de service en cours tant pour la liaison TGV Paris-Grenoble que, par ricochet, pour une grande partie des lignes TGV nationales et, en conséquence, pour l'ensemble des liaisons nationales et régionales liées.
44. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la Région doivent être rejetées.

3.1.2 Sur les moyens tirés du traitement discriminatoire de la Région lors de la construction de l'horaire de service 2015

a. Moyens des parties

45. La Région soutient que la phase d'élaboration de la trame horaire systématique pour l'horaire de service 2015 n'a pas donné lieu à un examen transparent et équitable de ses besoins, en violation des dispositions de l'article 18 du décret du 7 mars 2003. Elle précise que les besoins de la branche Voyages de SNCF Mobilités ont été traités prioritairement, au détriment du service conventionné en région Rhône-Alpes.
46. SNCF Réseau réplique que la trame horaire systématique retenue entraîne une dégradation du niveau de service sur les lignes TER de la Région mais constitue le meilleur compromis possible dès lors que les capacités du réseau ne permettent pas de donner satisfaction à l'ensemble des

demandes. SNCF Réseau indique en outre que la Région a refusé la solution alternative qu'il a proposée consistant à atténuer l'impact de la trame sur la ligne TER Lyon – Chambéry en augmentant de deux minutes le temps de parcours sur la ligne TER Lyon – Saint Etienne.

47. SNCF Mobilités observe que l'ensemble des évolutions de l'horaire de service a résulté de compromis librement acceptés par l'ensemble des parties prenantes.

b. *Appréciation de l'Autorité*

48. Si la Région fait état d'un manque de transparence dans la phase d'élaboration de la trame horaire systématique de l'horaire de service 2015, un tel moyen est inopérant au soutien des conclusions présentées, relatives à l'horaire de service 2016, dont la construction relève d'une procédure distincte. La Région n'a par ailleurs présenté aucune demande de règlement de différend au titre de l'horaire de service 2015. Il s'ensuit que le moyen soulevé par la Région doit être écarté.

3.2. Sur le rétablissement du niveau de service 2014 dans la trame horaire et dans l'étape de pré-construction pour l'horaire de service 2017 (Conclusion n° 2)

3.2.1 Sur les moyens tirés du traitement discriminatoire de la Région lors de la construction de l'horaire de service 2015

49. Les moyens présentés par la Région au soutien de sa demande sont identiques à ceux déjà présentés à la section 3.1.2 et doivent être écartés comme inopérants sur les conclusions relatives à l'horaire de service 2017 pour les mêmes motifs de fait et de droit exposés ci-dessus.

3.2.2 Sur les moyens tirés du traitement discriminatoire de la Région lors de la construction de l'horaire de service 2017

a. *Moyens des parties*

50. La Région soutient que la trame horaire systématique 2015 a été reconduite en 2017 sans que SNCF Réseau réexamine le caractère systématique de l'arrêt TGV à Lyon Saint-Exupéry, contrairement à ses demandes. Elle ajoute que la solution alternative (le *modèle C*) proposée par le gestionnaire d'infrastructure ne répond pas à sa demande dès lors qu'elle n'aboutit au retour à un temps de parcours de 1h18 sur la ligne Lyon – Chambéry qu'au prix de la suppression de plusieurs arrêts sur le sillon Lyon – Saint-André-le-Gaz. Elle en déduit que sa demande n'a pas été correctement et équitablement examinée.
51. SNCF Réseau considère que la solution retenue pour la trame horaire 2015, si elle ne permet pas de répondre favorablement à l'intégralité des demandes exprimées, reste la plus satisfaisante possible. Il soutient avoir élaboré, et soumis à une concertation approfondie, un tableau de comparaison des impacts des différents scénarios (horaire 2014, horaire 2015 ou nouveau *modèle C*) à la demande de la Région. Il rappelle qu'à la date du 15 avril 2015, la Région n'avait donné aucune orientation sur le scénario à retenir, et a finalement donné son accord pour reconduire la trame 2015 pour le sillon Lyon – Chambéry le 28 avril 2015. SNCF Réseau déclare enfin que des discussions sont toujours en cours sur la pré-construction de l'horaire.
52. SNCF Mobilités observe que la Région a donné sa validation technique à la reconduction de la trame 2015.

b. *Appréciation de l'Autorité*

53. En premier lieu, les choix opérés pour les horaires de service 2015 et 2016 ont été reconduits lors de l'élaboration de la trame horaire systématique 2017 à l'exception de la ligne Saint-André-le-Gaz – Grenoble, pour laquelle la trame horaire a conduit à un retour au niveau de service de l'horaire 2014 à la demande de la Région. Par suite, les conclusions de la Région ont été satisfaites sur ce point.
54. En deuxième lieu, pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 33 à 35 ci-dessus, la Région ne saurait se prévaloir d'un droit à la reconduction de la trame horaire systématique d'un horaire de service à un autre, lequel s'applique aux demandes de capacités et aux circulations de l'horaire de service de l'année pour laquelle il est édicté.
55. En troisième lieu, pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 36 à 42 ci-dessus, la modification de l'horaire de service 2017 demandée par la Région n'apparaît pas justifiée.
56. Dans ces conditions, les conclusions de la Région tendant à ce que l'Autorité rétablisse le niveau de service que garantissait l'horaire de service 2014 dans la trame et l'étape de pré-construction pour l'horaire de service 2017 ne peuvent qu'être rejetées.

3.3. Sur les conclusions tendant à ce que l'Autorité ordonne l'engagement d'une procédure de concertation en vue de définir une procédure d'élaboration de la trame horaire systématique respectant les principes proposés par la Région (Conclusion n° 3)

3.3.1 Sur le manque de transparence de la procédure d'élaboration de la trame horaire

a. *Moyens des parties*

57. La Région soutient que le déroulement de la phase de concertation amont, s'agissant notamment de l'étape de pré-construction du graphique en vue de l'établissement de l'horaire de service, n'est ni transparent ni équitable, les critères d'appréciation censés guider l'élaboration de la trame étant imprécis et dépourvus de caractère impératif. En outre, la Région fait valoir que SNCF Mobilités, à la fois exploitant des services ferroviaires nationaux et régionaux et établissement public appartenant au groupe public ferroviaire, est en situation de conflit d'intérêts.
58. SNCF Réseau réplique que le DRR prévoit déjà l'organisation d'une concertation au stade de la structuration du graphique et que le préjudice dont la Région s'estime victime n'est pas lié à la mise en œuvre de cette procédure. Il se déclare toutefois favorable à l'engagement de discussions destinées à faire évoluer le processus de concertation.
59. SNCF Mobilités soutient qu'aucun conflit d'intérêts ne peut lui être imputé dès lors, d'une part, que la double qualité d'exploitant du service ferroviaire régional et national résulte de la loi et, d'autre part, qu'en pratique, les services de la branche Voyages de SNCF Mobilités ne travaillent pas en collaboration avec les services TER en dehors de la concertation organisée par SNCF Réseau.

b. *Appréciation de l'Autorité*

60. SNCF Réseau a défini, dès le 7 décembre 2012, une trame nationale incluant un arrêt systématique à Lyon Saint-Exupéry. Ainsi qu'il a été précisé aux points 5 à 7 ci-dessus, il n'a toutefois informé la Région des conséquences de cette trame que le 22 avril 2013, soit quelques jours seulement avant le terme fixé dans le calendrier figurant au DRR (avril A-2), alors que SNCF Réseau avait identifié dès le 19 décembre 2012 la nécessité d'examiner de manière conjointe les demandes de SNCF Mobilités et de la Région. Il s'ensuit que l'annonce des conséquences de cet

arrêt sur la trame régionale a été anormalement tardive, faisant ainsi obstacle à ce que des discussions utiles se tiennent suffisamment en amont avec la Région.

61. Il résulte de ce qui précède que la trame horaire systématique, qui a été reconduite pour les horaires de service 2016 et 2017 sans davantage de concertation, n'a pas été élaborée dans des conditions suffisamment transparentes. Or, l'efficacité du processus de répartition des sillons dépend directement de la qualité des travaux préparatoires effectués par le gestionnaire de l'infrastructure lors de la phase de programmation des capacités. L'étape de structuration apparaît essentielle en ce qu'elle préfigure les conditions d'accès au réseau des différents acteurs, notamment l'ordre de traitement des demandes de capacités lors de la construction de l'horaire de service (voir DRR, 4.2.3.2).
62. En outre, si SNCF Réseau peut légitimement privilégier la stabilité de la trame horaire systématique, en particulier nationale, cela ne saurait par principe faire obstacle à l'engagement d'une concertation avec les différents acteurs concernés portant sur les demandes de modifications de cette trame et leurs répercussions éventuelles. Une telle concertation doit notamment permettre aux candidats d'être mis à même, à défaut de voir leurs demandes satisfaites, d'adapter ces dernières en temps utile.
63. Par conséquent, et sans qu'il soit besoin d'examiner le moyen tiré de l'existence d'un conflit d'intérêts pour SNCF Mobilités, dès lors que le chapitre 4 du DRR ne prévoit pas de manière détaillée la procédure de structuration de la capacité du graphique menant à l'établissement de la trame horaire systématique, il est nécessaire, afin de régler le présent différend, d'organiser une concertation afin de préciser cette étape de la construction de l'horaire de service. Eu égard aux impacts potentiels de cette concertation, celle-ci doit nécessairement être étendue à l'ensemble des candidats.

3.3.2 Sur les principes de la concertation à engager par SNCF Réseau

a. Sur l'affirmation d'un principe d'équivalence des besoins exprimés par les candidats (principe n° 1)

64. L'étape de structuration de la capacité du graphique a pour objet de définir les principes d'organisation du plan de sillons pour permettre une utilisation optimale du réseau ferré national. En conséquence, la reconnaissance d'une équivalence des besoins exprimés ne peut être retenue, dès lors qu'elle rendrait toute conciliation impossible au stade de la structuration du graphique.
65. Au surplus, la Région ne saurait être fondée à demander, d'une part, l'instauration d'un principe d'équivalence des besoins et, d'autre part, la fixation de critères de pondération ou d'un ordre de priorité (principe n° 2) permettant de départager les besoins exprimés en cas de conflit non résolu dans le cadre de la concertation puisque cette seconde règle présuppose que les besoins ne sont pas équivalents. Le principe sollicité ne peut donc être retenu.

b. Sur la fixation de critères objectifs et pertinents de pondération ou d'un ordre de priorité, et l'affirmation de leur caractère impératif (principes n° 2 et 3)

66. Lors de l'étape de structuration des services 2016 et 2017, SNCF Réseau a produit un tableau comparatif des impacts de l'évolution de la trame horaire selon le modèle retenu (2014, 2015 ou modèle C) comprenant des critères objectifs d'appréciation (temps de parcours, correspondances, nombre d'arrêts, réutilisation du matériel roulant, cadencement). Ces éléments ne figurant pas dans le DRR, il apparaît utile qu'ils soient discutés, en particulier la qualité du graphique horaire et les gains socio-économiques attendus du développement envisagé de l'offre de transport, en complément des critères déjà utilisés pour orienter la décision dans le cadre des instances

existantes. Le principe d'une définition de critères d'appréciation des besoins en cas de conflit non résolu entre ces derniers peut donc être retenu.

67. En revanche, si de tels critères peuvent, au premier stade de l'analyse, départager les besoins exprimés à l'occasion d'une réflexion englobant l'ensemble des critères utiles, ils ne sauraient être qu'indicatifs, sauf à remettre en cause le pouvoir du gestionnaire d'infrastructure de faire utilement évoluer la trame horaire systématique.
68. Enfin, dès lors que le différend s'inscrit dans un contexte de forte densité du trafic ferroviaire autour du nœud lyonnais, d'une part, et de fortes contraintes d'exploitation liées à la voie unique Saint-André-le-Gaz – Chambéry, d'autre part, la concertation doit également intégrer l'hypothèse d'une fixation des critères d'appréciation des besoins en cas de conflit non résolu et d'un ordre de priorité dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme de déclaration de saturation prévu par l'article 26 du décret du 7 mars 2003.

c. Sur l'inscription d'un critère d'antériorité comme critère prépondérant de départage des besoins exprimés (principe n° 4)

69. Le I de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 permet à SNCF Réseau de définir dans le DRR « les règles concernant la prise en compte des niveaux antérieurs d'utilisation des capacités pour déterminer les priorités lors du processus de répartition ». Le gestionnaire d'infrastructure peut donc, au stade la construction de l'horaire de service et à l'issue de la commande de sillons, prendre en compte les niveaux antérieurs d'utilisation des capacités pour déterminer les priorités lors du processus de répartition.
70. En revanche, si un tel critère peut être pris en compte au stade de l'analyse des besoins, il ne saurait être prépondérant, sauf à entraver toute évolution de la trame pour répondre à de nouveaux besoins. Le principe sollicité ne peut donc être retenu.

d. Sur l'institution d'une procédure d'arbitrage collégiale (principe n° 5)

71. En vertu des dispositions de l'article L. 2122-4-3 du code des transports et de l'article 16-2 du décret du 7 mars 2003, la répartition des capacités d'infrastructure, recouvrant l'adoption de toutes les décisions relatives à la définition et à l'évaluation de la disponibilité des capacités et à l'attribution de sillons individuels, ne peut être exercée que par le gestionnaire d'infrastructure. SNCF Réseau doit assurer ces missions dans des conditions garantissant son indépendance sur le plan juridique, décisionnel et organisationnel vis-à-vis des entreprises ferroviaires. Par suite, le principe sollicité ne peut qu'être écarté.

e. Sur l'indemnisation des préjudices causés par la remise en cause de capacités antérieurement attribuées (principe n° 6)

72. En l'absence d'un quelconque droit à la reconduction ou au maintien d'un horaire de service, la Région ne peut valablement soutenir que la remise en cause de capacités antérieurement attribuées ferait naître un droit à indemnisation d'un tel préjudice. Le principe sollicité ne peut donc être retenu.

f. *Sur les principes n° 7 à 9 proposés par la Région*

73. Au regard des faits à l'origine du présent différend, la concertation devra nécessairement porter sur les conditions dans lesquelles :
- tous les partenaires concernés seraient associés à la procédure de pré-construction de l'horaire de service et ce, dès le début de la phase de concertation et pendant toute sa durée ;
 - un processus transparent d'instruction serait garanti avec une égalité de traitement des demandeurs ;
 - un calendrier de la procédure contraignant serait défini.

DECIDE

Article 1^{er} Il est enjoint à SNCF Réseau, au plus tard un mois à compter de la notification de la présente décision, d'engager une concertation avec l'ensemble des candidats, portant sur la procédure d'élaboration de la trame horaire systématique. Cette concertation devra porter notamment sur les thèmes suivants et être achevée dans un délai de six mois :

- l'association des parties prenantes dès le début de la phase de concertation et pendant toute sa durée ;
- la transparence du processus d'instruction garantissant une égalité de traitement des demandeurs ;
- la définition de critères d'appréciation des besoins en cas de conflit non résolu ;
- le respect du calendrier procédural.

Article 2 Dans le délai d'un mois suivant le terme de la concertation prévue à l'article 1^{er} ci-dessus, SNCF Réseau rendra compte à l'Autorité du déroulement de cette concertation et de ses résultats.

Article 3 Le surplus des conclusions de la Région Auvergne-Rhône-Alpes est rejeté.

Article 4 Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de notifier aux parties la présente décision, qui sera publiée au Journal officiel de la République française et sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 3 février 2016.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Bénard et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo