

Décision n° 2018-074 du 18 octobre 2018

portant sur la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau en application de l'article L. 1264-7 du code des transports au regard des conditions d'accès non tarifaires au réseau pour les horaires de service 2017 et 2018

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. 1264-7 ;

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

Vu l'avis n° 2016-014 du 10 février 2016 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017 ;

Vu l'avis n° 2017-005 du 1^{er} février 2017 relatif aux documents de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2017 et 2018 ;

Vu l'avis n° 2018-036 du 23 mai 2018 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019 ;

Vu le courrier du secrétaire général de l'Autorité en date du 7 février 2017 informant SNCF Réseau de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement en application de l'article L. 1264-7 du code des transports, à la suite de la décision du collège de l'Autorité du 1^{er} février 2017 tendant à cette fin ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 18 octobre 2018,

1. FAITS ET PROCEDURE

1. En application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, SNCF Réseau a publié, le 9 décembre 2016, le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2017 – Version 9 du 9 décembre 2016 » (ci-après « le DRR 2017 »).

modifié ») ainsi que le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2018 – Version 2 du 9 décembre 2016 » (ci-après « *le DRR 2018* »).

2. Le 1^{er} février 2017, l'Autorité a, conformément aux dispositions de l'article L. 2133-6 du code des transports, émis un avis motivé sur ces documents. Elle y a identifié plusieurs dispositions du DRR 2017 modifié et du DRR 2018 contraires au droit applicable et comportant des risques de discrimination non tarifaire dans l'accès au réseau.
3. Aux termes du 4^o de l'article L. 1264-7 du code des transports, le « *manquement d'un gestionnaire d'infrastructure [...] aux obligations lui incombant au titre de l'accès au réseau ou de son utilisation [...]* » peut faire l'objet d'une sanction dans les conditions prévues aux articles L. 1264-8 et L. 1264-9 du même code.
4. Par un courrier en date du 7 février 2017, le secrétaire général de l'Autorité a informé SNCF Réseau de l'ouverture à son encontre de l'instruction de la procédure prévue aux articles L. 1264-7 et suivants du code des transports au regard des conditions d'accès non tarifaires au réseau et, notamment, des conditions d'attribution de capacités prévues dans les DRR 2017 modifié et 2018, à la suite de la décision du collège de l'Autorité du 1^{er} février 2017 tendant à cette fin.

2. ANALYSE

2.1. Sur les dispositions applicables à la phase d'adaptation de l'horaire de service

2.1.1. Les règles relatives à l'irrecevabilité de certaines demandes

5. Afin d'interdire les cas de renouvellement à l'identique de demandes de sillons pour lesquelles un refus a déjà été opposé, SNCF Réseau a défini, au chapitre 4.2.3.4. du DRR 2017 modifié et au chapitre 4.2.4.2 du DRR 2018, une règle d'irrecevabilité des demandes de création de sillons-jours (soumis ou non à prescription de sécurité) ou de modification de sillons-jours en phase d'adaptation lorsqu'un refus a déjà été opposé, sauf si la demande prévoit un élargissement significatif des tolérances ou est consécutive à une restitution de capacités travaux.
6. Dans son avis du 1^{er} février 2017 susvisé, l'Autorité a demandé la suppression de cette règle en estimant que s'il était pertinent que le gestionnaire d'infrastructure prévoie une procédure accélérée de traitement de telles demandes en l'absence de changement de circonstances de droit ou de fait, il ne pouvait déclarer ces demandes irrecevables par principe sans en examiner le contenu afin de rechercher si une solution qui n'aurait pas été préalablement trouvée permettrait de satisfaire la nouvelle demande.
7. Il résulte de l'instruction que SNCF Réseau a indiqué à l'Autorité, par courrier en date du 28 mars 2017, suspendre l'application de ces dispositions pour l'horaire de service 2017 et a modifié en conséquence le DRR 2017 sur ce point, dans sa version 10 du 22 mai 2017. En outre, le DRR 2018, dans sa version 3 du 8 décembre 2017, ne reprend pas la règle d'irrecevabilité des demandes de création ou de modification de sillons jours. Aussi, en cas de renouvellement d'une demande ayant déjà fait l'objet d'une réponse défavorable, SNCF Réseau procède à son analyse dans les mêmes conditions que les autres demandes en adaptation, conformément à la demande de l'Autorité.

2.1.2. Les règles relatives aux priorités de traitement de certaines demandes

8. Le chapitre 4.2.3.4 du DRR 2017 modifié et le chapitre 4.2.4.2 du DRR 2018 prévoyaient une règle de priorité des demandes de création de sillons sur les demandes de modification lors de la phase d'adaptation de l'horaire de service. SNCF Réseau justifiait cette position par la finalité première de la phase d'adaptation, qui est l'allocation de sillons dans la capacité résiduelle avant toute modification ou remise en cause de sillons déjà alloués.
9. Dans son avis du 1^{er} février 2017, l'Autorité avait demandé la suppression de cette règle en estimant qu'elle comportait un risque élevé de discrimination et de traitement inéquitable des opérateurs dès lors qu'il existait un risque que les demandes de modification en phase d'adaptation de l'horaire de service ne soient pas traitées alors qu'elles sont indispensables pour permettre aux entreprises ferroviaires de s'adapter aux besoins de leurs clients.
10. Le DRR 2017, dans sa version 10 du 22 mai 2017, et le DRR 2018, dans sa version 3 du 8 décembre 2017, suppriment la règle de priorité qui avait été introduite et rétablissent ainsi le principe de traitement des demandes de sillons en adaptation en fonction de leur ordre d'arrivée, conformément à la demande de l'Autorité.

2.1.3. Les règles relatives aux dates d'introduction de certaines demandes

11. Le chapitre 4.2.3.4 du DRR 2017 modifié et le chapitre 4.2.4.2 du DRR 2018 mentionnaient qu'il serait apporté une réponse aux demandes de sillons-jours en phase d'adaptation « dans les meilleurs délais, au plus tard 30 jours calendaires après le dépôt de la demande ».
12. Dans son avis du 1^{er} février 2017, l'Autorité avait demandé la modification du DRR pour intégrer de manière ferme le respect du délai maximum de 5 jours ouvrables pour répondre aux demandes de sillons individuels.
13. Si les versions successives du DRR 2017 n'ont pas évolué sur ce point, il apparaît que le DRR 2018, dans sa version 3 du 8 décembre 2017, retient un délai de réponse par SNCF Réseau de 5 jours ouvrables pour les créations/ajouts de sillons-jours effectués après J-40. En revanche, le délai de 30 jours calendaires n'a pas été modifié pour les demandes ponctuelles de modification après J-40. Ainsi que l'Autorité l'a relevé, dans son avis du 23 mai 2018 susvisé portant sur l'horaire de service 2019, les délais de traitement différenciés ainsi instaurés risquent d'aboutir en pratique à maintenir le traitement prioritaire des demandes de création sur les demandes de modification de sillons en adaptation, en méconnaissance des dispositions de l'article 23 du décret du 7 mars 2003 modifié, qui impose au gestionnaire d'infrastructure de répondre dans un délai maximal de cinq jours ouvrables aux demandes ad hoc de sillons individuels, qu'ils portent sur des créations ou des modifications.
14. S'il n'apparaît pas utile, en opportunité, de poursuivre l'instruction de la procédure en manquement relative aux horaires de service 2017 et 2018 sur ce seul point, l'Autorité rappelle son exigence que SNCF Réseau applique un délai maximal de cinq jours ouvrables pour répondre à l'ensemble des demandes de sillons individuels en phase d'adaptation dans les DRR des horaires de service suivants. L'Autorité s'attachera à vérifier le respect de cette règle posée par l'article 23 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé dont la méconnaissance est susceptible de constituer un manquement au sens de l'article L. 1264-7 et pourra, le cas échéant, décider d'ouvrir l'instruction d'une nouvelle procédure sur ce fondement pour les horaires de service suivants.

2.1.4. Le mécanisme incitatif des « frais de dossier »

15. Le point 6.5.1 du DRR 2017 modifié et du DRR 2018 introduisait un dispositif incitatif appelé « frais de dossier » qui visait, selon SNCF Réseau, à réduire les pratiques de sursur réservation de sillons et à

fluidifier la construction du graphique en incitant les opérateurs à ne plus formuler de demandes multiples pour un même besoin lors de la phase d'adaptation de l'horaire de service.

16. Dans son avis du 1^{er} février 2017, l'Autorité avait estimé que si elle partageait l'objectif poursuivi par le gestionnaire d'infrastructure, le mécanisme mis en place remettait en cause l'économie générale du dispositif d'incitations réciproques en pénalisant des comportements exclus de ce mécanisme ou en pénalisant doublement ceux visés par les deux mécanismes. En outre, elle a estimé que le mécanisme proposé ne permettait pas de cibler efficacement les comportements abusifs dans la mesure où il ne permettait pas de distinguer les demandes de création ou de modification légitimes de celles qui ne l'étaient pas. En conséquence, elle avait demandé la suppression du dispositif.
17. Il résulte de l'instruction que l'application du mécanisme a été suspendue pour l'horaire de service 2017 et supprimée pour l'horaire de service 2018, mettant ainsi fin au manquement constaté par l'Autorité.

2.2. Sur la procédure de traitement et de coordination des demandes lors de la phase de construction de l'horaire de service

18. Les points 4.2.3.3 du DRR 2017 modifié et 4.4.1 du DRR 2018 précisait les conditions dans lesquelles l'allocation des sillons était arbitrée en cas de persistance d'un conflit entre demandes à l'issue du processus de coordination lors de la phase de construction de l'horaire de service (entre décembre A-2 et septembre A-1).
19. Dans ses avis du 10 février 2016 et du 1^{er} février 2017 susvisés, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau de revoir ces dispositions, le gestionnaire d'infrastructure n'étant autorisé, conformément à l'article 45 de la directive 2012/34/UE, à accorder la priorité à certains services que dans les cas de saturation de l'infrastructure ou d'infrastructure spécialisée. A cet égard, l'article 22 du décret n° 2003-194 modifié précise que l'affectation des sillons par le gestionnaire d'infrastructure ne peut s'effectuer en fonction de critères de priorité qu'après qu'il ait déclaré saturée une ligne ou section de ligne du réseau ferroviaire, dans les conditions prévues à l'article 26 dudit décret, que les redevances prévues à l'article 33-1 du même décret n'aient pas été perçues ou n'aient pas donné de résultats satisfaisants et, enfin, que l'analyse des capacités ait été réalisée conformément au même article.
20. Au cours de l'instruction, SNCF Réseau a précisé que les dispositions du DRR en cause ne définissaient pas un ordre de priorité, mais prévoyait des critères d'arbitrage en cas de persistance d'un conflit résiduel à l'issue de la procédure de construction de l'horaire de service, c'est-à-dire à un moment où le conflit ne porterait pas sur des lignes déjà déclarées saturées, et que leur application n'excluait pas une déclaration de saturation dans les conditions prévues à l'article 26 du décret du 7 mars 2003 susvisé.
21. L'Autorité estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement sur ce point pour les horaires de services 2017 et 2018. Cependant, elle rappelle son exigence, déjà indiquée dans son avis du 23 mai 2018 susvisé, que SNCF Réseau achève au plus vite les travaux engagés relatifs à la définition de ce que constitue une situation de saturation, aux méthodes, aux processus de déclaration et de suivi correspondantes. L'Autorité s'attachera à vérifier la concrétisation de ces travaux dans les DRR relatifs aux prochains horaires de service afin de s'assurer du respect des dispositions de l'article 26 du décret du 7 mars 2003 susvisé et pourra, le cas échéant, décider d'ouvrir une nouvelle procédure sur le fondement de l'article L. 1264-7 du code des transports.

2.3. Sur les pénalités financières

2.3.1. Le dispositif de détection des défauts de roues des convois

22. Afin de s'assurer de la mise en qualité des convois, le DRR 2017 modifié et le DRR 2018 prévoyaient à l'entrée de la ligne nouvelle Bretagne-Pays de la Loire (LGV BPL) et du futur Contournement de Nîmes – Montpellier (CNM) un équipement de stations de mesure destiné à détecter au défilé et en temps réel les défauts de roues des convois. Un dispositif de pénalités financières était prévu lorsqu'une roue d'un convoi dépassait un seuil de force d'impact maximum (35 tonnes pour l'HDS 2017, 34 tonnes pour 2018).
23. L'Autorité constate que ces pénalités n'ont pas été appliquées pour l'horaire de service 2017, puis retirées du DRR 2018.

2.3.2. Le dispositif incitatif lié à la non déclaration de la composition réelle des convois

24. Dans le cadre de la procédure de déclaration de la composition réelle des convois, le DRR 2017 modifié et le DRR 2018 introduisait des pénalités financières en cas de fausse déclaration ou d'absence de déclaration de la composition des convois. Dans son avis du 1^{er} février 2017 susvisé, l'Autorité a estimé qu'il était prématuré et inopportun d'appliquer une pénalité financière dans l'attente de la mise en place des interfaces informatiques nécessaires permettant de fiabiliser les remontées d'informations.
25. Il résulte de l'instruction que les pénalités n'ont pas été appliquées pour l'horaire de service 2017.

2.3.3. Les dispositifs applicables aux voies de service

26. Les DRR 2017 modifié et DRR 2018 contenaient deux nouvelles pénalités applicables en cas de non correction d'un écart constaté entre la déclaration et les relevés du système d'information GOST pour la première et un mécanisme incitatif en cas d'annulation tardive de la réservation de voies de service pour la seconde. Dans son avis du 1^{er} février 2017 susvisé, l'Autorité avait jugé qu'il était prématuré d'appliquer ces pénalités et a appelé à la mise en place d'un mécanisme incitatif en concertation avec les acteurs.
27. SNCF Réseau a renoncé à l'application de ces pénalités pour les horaires de service 2017 et 2018.

2.4. Sur les conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et du contrat d'attribution de sillons sur le réseau ferré national

28. Dans son avis du 1^{er} février 2017, l'Autorité a rappelé que la clause de non-responsabilité figurant à l'article 13.5 des conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure (annexe 3.1 des DRR 2017 modifié et 2018) créait un déséquilibre contractuel au profit du gestionnaire d'infrastructure dans la mesure où les entreprises ferroviaires doivent indemniser les voyageurs en cas de retard, y compris lorsque ce retard est imputable à un cas de force majeure. Elles ne pouvaient, en revanche, être elles-mêmes indemnisées par SNCF Réseau lorsque ce dernier était à l'origine du retard.
29. L'Autorité constate que la nécessité de faire évoluer le régime d'indemnisation en cas de retards importants a été actée lors d'une réunion du groupe de travail « Grands retards » du Comité des opérateurs le 12 mars 2018. Si ces avancées justifient, en opportunité, de ne pas poursuivre de la procédure en manquement sur ce point pour les horaires de services 2017 et 2018, elle invite néanmoins SNCF Réseau à traduire de manière concrète cet engagement dans le DRR pour les horaires de service suivants.

30. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime qu'il y a lieu de mettre un terme à la procédure en manquement.

DÉCIDE

Article 1^{er} Il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure ouverte à l'encontre de SNCF Réseau sur le fondement de l'article L. 1264-7 du code des transports au regard des conditions d'accès non tarifaires au réseau pour les horaires de service 2017 et 2018.

Article 2 La présente décision sera notifiée à SNCF Réseau et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 18 octobre 2018.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman