

Décision n° 2021-016 du 11 février 2021

relative au différend entre la Région Nouvelle-Aquitaine et la société SNCF Gares & Connexions

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1263-2 et L. 2133-5 ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

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

Vu l'avis n° 2020-020 du 28 février 2020 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 27 ;

Vu la demande de règlement de différend, enregistrée le 12 janvier 2021 au pôle procédure de l'Autorité, présentée pour la Région Nouvelle-Aquitaine, dont l'Hôtel de Région est situé 14 rue François de Sourdis à Bordeaux, par Maître Aurélien BUREL de la SELARL D4 Avocats Associés ;

Vu le courrier du secrétaire général de l'Autorité notifié au conseil de la Région Nouvelle-Aquitaine le 5 février 2021, en application de l'article 27 du règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les observations de la Région Nouvelle-Aquitaine, enregistrées le 8 février 2021 au pôle procédure de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 11 février 2021,

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1. Les demandes de la Région Nouvelle-Aquitaine

1. Par courriel de son conseil, Maître Aurélien Burel, en date du 12 janvier 2021, enregistré au pôle procédure de l'Autorité le 12 janvier 2021, la Région Nouvelle-Aquitaine (ci-après la « Région ») a saisi l'Autorité, sur le fondement de l'article L. 1263-2 du code des transports, d'une demande de règlement d'un différend l'opposant à la société SNCF Gares & Connexions (ci-après « SNCF Gares & Connexions »).

2. Dans le « *mémoire de saisine aux fins de règlement de différend* » joint à ce courriel, il est précisé que la Région demande à l'Autorité d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions de :
 - « *Modifier le DRG 2020 (version n°3 – octobre 2019) afin de faire en sorte que les charges d'investissements couvrant des prestations à usage exclusif de certaines entreprises ferroviaires soient impactées à ces seules entreprises ferroviaires et, à défaut, s'agissant spécifiquement de la gare Bordeaux Saint-Jean, que les charges attachées à la Grande halle de voyageurs ne soient pas impactées sur les quais A, B et C, situés à l'extérieur de son périmètre et utilisés par les seuls TER Nouvelle-Aquitaine ;*
 - *Modifier le DRG 2020 (version n°3 – octobre 2019) afin que le montant de la redevance « quai » soit modulé, non plus au regard de la seule unité « départ-train », mais également en fonction de la longueur des trains, du nombre de passagers, et de l'accessibilité des quais ;*
 - *Mettre en œuvre l'ensemble des demandes précédentes dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision à venir, en mettant à jour en conséquence les documents de référence à compter des horaires de service 2014, en procédant aux régularisations qui s'imposent et en appliquant ces principes pour l'avenir. »*
3. La Région demande ainsi la modification du document de référence des gares de voyageurs (ci-après « DRG ») établi par SNCF Gares & Connexions et sollicite l'application rétroactive de la solution du différend à l'ensemble des DRG à compter de l'horaire de service 2014.

1.2. Procédure

4. L'article 27 du règlement intérieur de l'Autorité précise que « *lorsque l'Autorité est manifestement incompétente ou que la saisine est entachée d'une irrecevabilité manifeste, le secrétaire général peut proposer au président d'inscrire l'affaire à l'ordre du jour d'une prochaine séance du collège après en avoir informé le demandeur et l'avoir mis en mesure de présenter ses observations. Le collège peut alors statuer sans instruction préalable et sans audience* ».
5. En application de ces dispositions, le secrétaire général de l'Autorité a notifié au conseil de la Région, le 5 février 2021, un courrier l'informant de son intention de proposer au président de l'Autorité d'inscrire cette affaire à l'ordre du jour d'une prochaine séance du collège et l'invitant à présenter ses observations.
6. Le conseil de la Région a présenté ses observations par courriel du 8 février 2021. La Région considère ainsi, à titre liminaire, que l'Autorité ne saurait, dans le même temps, se déclarer incompétente et considérer que la saisine est irrecevable. Par ailleurs, selon la Région :
 - Aucune disposition du code des transports ou du règlement intérieur de l'Autorité n'interdit à une autorité organisatrice de transports de solliciter la modification d'un DRG, en règlement de différend, quand bien même l'ART aurait, en amont, rendu plusieurs avis conformes favorables ;
 - L'Autorité a la possibilité de régler, par tous moyens appropriés, les différends qui lui sont soumis, et, à cet égard, elle peut ordonner une modification rétroactive du DRG, et ce, quand bien même il s'agit d'un acte réglementaire.

2. SUR LA COMPETENCE DE L'AUTORITE

2.1. L'Autorité n'est pas compétente pour statuer sur le règlement d'un différend lié à la fixation des tarifs rendus exécutoires par son avis conforme

7. Le I de l'article L. 1263-2 du code des transports dispose notamment que : « I. - Tout candidat, tout gestionnaire d'infrastructure ou tout exploitant d'installation de service au sens du livre I^{er} de la deuxième partie peut saisir l'Autorité de régulation des transports d'un différend, dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés :

1° À l'accès au réseau ferroviaire, et en particulier au sens du même livre :

a) Au contenu du document de référence du réseau ;

(...);

c) Aux conditions particulières qui lui sont faites ;

d) À l'exercice du droit d'accès au réseau et à la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau en application du système de tarification ferroviaire ;

(...);

2° À l'accès aux installations de service, y compris la fourniture et la mise en œuvre de la tarification des services de base fournis dans ces installations et des prestations complémentaires ou connexes ;

(...); ».

8. Le II de l'article L. 2133-5 du code des transports dispose que l'Autorité « émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations ».

Ces dispositions ont été créées par le 16° de l'article 13-I de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, lequel est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015. L'Autorité a ainsi rendu, pour la première fois, un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs, ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, pour l'horaire de service 2016. Avant l'entrée en vigueur des dispositions précitées, l'Autorité émettait un avis motivé à la fois sur les éléments tarifaires et non tarifaires du DRG.

Les tarifs des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations régulées qui y sont fournies sont définis dans le DRG établi annuellement par SNCF Gares & Connexions¹.

¹ Article L. 2123-3-2 du code des transports et article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

Aux termes du III de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé, « [l]a publication [du projet de DRG] vaut saisine de l'Autorité. L'Autorité rend un avis conforme sur les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées dans un délai de quatre mois suivant sa saisine. Elle rend également, dans le même délai, un avis motivé sur les éléments autres que tarifaires du projet de [DRG] ». Il en résulte que depuis l'horaire de service 2016, l'avis de l'Autorité relatif au DRG constitue un avis conforme, en tant qu'il porte sur les dispositions tarifaires du DRG, et un avis motivé, en tant qu'il porte sur ses dispositions non-tarifaires.

Enfin, les tarifs des redevances dues au titre de l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations régulées qui y sont fournies ne deviennent exécutoires qu'après leur mise en conformité avec l'avis conforme rendu par l'Autorité².

9. Il ressort ainsi des articles L. 1263-2 et L. 2133-5 du code des transports précités que le législateur a conféré à l'Autorité, d'une part, un pouvoir d'avis conforme (*ex ante*) portant sur « la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs » et, d'autre part, un pouvoir de règlement de différend (*ex post*) portant sur « la mise en œuvre de la tarification des services de base fournis » dans les installations de service.
10. En visant, au 2° du I de l'article L. 1263-2 du code des transports, « la mise en œuvre³ de la tarification des services de base fournis dans [les installations de service] », et non pas, plus largement, « la tarification », il apparaît que le législateur a entendu exclure la possibilité que l'Autorité soit compétente pour statuer sur une demande de règlement de différend portant sur la fixation des tarifs des redevances figurant dans le DRG.
11. Cette intention du législateur ressort de l'évolution de la rédaction de l'article L. 1263-2 du code des transports, consécutivement à l'adoption de la loi du 4 août 2014 susmentionnée. En effet, l'ancien article L. 2134-2 du code des transports, dans sa version applicable avant le 1^{er} janvier 2015, précisait que l'Autorité pouvait être saisie dans le cadre de la procédure de règlement des différends pour mettre fin « à un traitement inéquitable, une discrimination ou tout autre préjudice liés à l'accès au réseau ferroviaire, et en particulier : 1° Au contenu du document de référence du réseau ; (...); 3° Aux conditions particulières qui lui sont faites ou aux redevances à acquitter en application de la tarification ferroviaire ; (...) ; 6° À la fourniture des prestations minimales, complémentaires ou connexes liées à l'infrastructure ainsi qu'à l'accès aux infrastructures de services, y compris les gares ; (...) ».

Ce n'est qu'après que l'Autorité a obtenu un pouvoir d'avis conforme sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs et les autres installations de service que cet article a été modifié pour viser l' « exercice du droit d'accès aux installations de service, y compris la fourniture et la mise en œuvre de la tarification des services de base fournis dans ces installations et des prestations complémentaires ou connexes », puis que les compétences en matière de règlement de différend ont été codifiées à l'article L. 1263-2 du code des transports, en distinguant, au paragraphe I, un 1° relatif à l'accès au réseau ferroviaire et un 2° relatif à « l'accès aux installations de service, y compris la fourniture et la mise en œuvre de la tarification des services de base fournis dans ces installations et des prestations complémentaires ou connexes ».

² Article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire et article 14-1-III du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

³ Un différend lié à la mise en œuvre de la tarification des services de base fournis dans les gares de voyageurs pourrait survenir, par exemple, en cas d'application contestée des tarifs à une situation précise (nombre de départs-trains pris en compte par le gestionnaire des gares afin de déterminer le montant des redevances à acquitter) ou en cas d'application d'une tarification différente de celle approuvée par l'Autorité pour un horaire de service.

12. Il résulte de ce qui précède que le législateur a entendu soustraire du champ matériel de la compétence de l'Autorité, quand elle est saisie sur le fondement du paragraphe I de l'article L. 1263-2 du code des transports, les différends portant sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations régulées qui y sont fournies ; que, saisie d'un tel différend, il incombe à l'Autorité, au vu des dispositions applicables à la date de la présente décision, de se déclarer incompétente, sans qu'il y ait lieu pour elle de se demander à quelle date les redevances en cause ont été fixées.

2.2. Les demandes de la Région Nouvelle-Aquitaine portent sur la fixation des tarifs rendus exécutoires par l'avis conforme de l'Autorité

13. La méthodologie d'élaboration des tarifs, telle que présentée dans les DRG successifs, a été validée par l'Autorité dans le cadre des avis conformes qu'elle a émis, depuis l'horaire de service 2016, sur le fondement du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, en dernier lieu, s'agissant du DRG relatif à l'horaire de service 2020, dans son avis n° 2020-020 du 28 février 2020 précité.
14. En l'espèce, la Région demande à l'Autorité d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions de modifier cette méthodologie, d'une part, via l'application d'une méthode d'allocation des charges différente de celle décrite dans le DRG, d'autre part, via une modulation de la redevance « *quai* »⁴ basée non plus sur l'utilisation de la seule unité du « *départ-train* », telle que prévue par le DRG, mais également sur la longueur des trains, le nombre de passagers et l'accessibilité des quais.
15. Ainsi, les demandes de la Région Nouvelle-Aquitaine, qui ont pour objet la modification des principes mêmes sur lesquels repose la construction tarifaire du DRG (méthode d'allocation des charges et principes de modulation), tels qu'ils sont présentés dans les DRG successifs et ont été validés par l'Autorité dans les avis conformes qu'elle a rendus depuis l'horaire de service 2016, doivent être regardées comme relatives à l'élaboration de la tarification de l'accès à la gare de Bordeaux Saint-Jean et des prestations régulées qui y sont fournies.
16. En conséquence, ces demandes ne peuvent qu'être rejetées.
17. Au surplus, l'Autorité relève que la Région, à la suite d'une saisine en règlement de différend datée du 2 février 2016⁵, (i) s'était elle-même désistée de ses demandes portant sur l'horaire de service 2016, par des observations enregistrées le 13 juin 2016, estimant que, compte tenu de l'avis conforme favorable rendu par l'Autorité le 13 janvier 2016 sur les redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs prévues dans le DRG portant sur l'horaire de service 2016, ses demandes étaient devenues « *sans objet* », et (ii) n'avait pas formulé, en 2016, les demandes susvisées, alors que la méthodologie d'élaboration des tarifs reposait sur des principes similaires à ceux exposés dans le DRG 2020.

⁴ Il s'agit de la partie du tarif des redevances relatives aux prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs correspondant aux prestations relatives aux éléments de l'ancienne « *redevance quai* » intégrée depuis le DRG 2020 dans le périmètre de l'installation de service « *gare de voyageurs* », conformément à l'arrêt *WESTbahn Management GmbH contre ÖBB-Infrastruktur AG*, Affaire C-210/18 du 10 juillet 2019 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

⁵ Demande de règlement de différend enregistrée le 2 février 2016 au greffe de l'Autorité, laquelle a donné lieu à la décision n° 2017-018 du 22 février 2017 portant règlement du différend entre la Région Nouvelle-Aquitaine et SNCF Réseau relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs.

DÉCIDE

Article 1^{er} La demande de la Région Nouvelle-Aquitaine est rejetée.

Article 2 La présente décision sera notifiée à la Région Nouvelle-Aquitaine et à la société SNCF Gares & Connexions, et publiée sur le site internet de l'Autorité et au Journal officiel de la République française, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 11 février 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman