

Avis n° 2022-023 du 17 mars 2022

relatif à la procédure de passation, par la société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (« APRR»), de quatre contrats ayant pour objet la construction et l'exploitation d'installations de recharge pour véhicules électriques sur 7 aires situées sur les autoroutes A6, A31, A36, A39 et A71 (lot 1), 7 aires situées sur les autoroutes A5, A6, A31, A36 et A40 (lot 2), 7 aires situées sur les autoroutes A5, A6, A36 et A42 (lot 3) et 8 aires situées sur les autoroutes A5, A6, A31, A71 et A105 (lot 4)

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

Saisie par le ministre chargé de la voirie routière nationale le 22 février 2022 ;

Vu le code de la commande publique ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-27, R. 122-44 et D. 122-46-1 ;

Vu l'arrêté modifié du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé ;

Vu l'article 3 du décret n° 2021-1177 du 10 septembre 2021 portant définition pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas qualité de pouvoir adjudicateur d'une procédure de sélection des opérateurs chargés du déploiement et de l'exploitation d'installations de recharge pour véhicules électriques sur les installations annexes du réseau autoroutier concédé, et extension des obligations relatives à la modération tarifaire aux sources d'énergie usuelles ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 17 mars 2022,

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. RAPPEL DES FAITS

1. Le 9 juin 2021, conformément aux articles L. 122-25 et R. 122-41 du code de la voirie routière, la société APRR a lancé une procédure de consultation visant à attribuer quatre contrats de construction et d'exploitation sur le domaine public autoroutier concédé d'installations annexes à caractère commercial permettant d'assurer une activité de recharge pour véhicules électriques sur un total de 29 aires de services réparties en quatre lots¹, comme suit :
 - lot 1 : 7 aires situées sur les autoroutes A6, A31, A36, A39 et A71 ;
 - lot 2 : 7 aires situées sur les autoroutes A5, A6, A31, A36 et A40 ;
 - lot 3 : 7 aires situées sur les autoroutes A5, A6, A36 et A42 ;
 - lot 4 : 8 aires situées sur les autoroutes A5, A6, A3, A71 et A105.
2. En ce qui concerne le lot 1, la société APRR a reçu sept plis contenant chacun une candidature et une offre initiale. Les sept candidatures ont été déclarées recevables. La société concessionnaire a adressé aux soumissionnaires des questions écrites, puis six d'entre eux ont présenté une offre définitive. La société APRR a retenu la société [...] comme attributaire pressenti² en vue de conclure le contrat portant sur ledit lot.
3. En ce qui concerne le lot 2, la société APRR a reçu six plis contenant chacun une candidature et une offre initiale. Les six candidatures ont été déclarées recevables. La société concessionnaire a adressé aux soumissionnaires des questions écrites, puis ces derniers ont chacun présenté une offre définitive. La société APRR a retenu le groupement dont la société [...] est mandataire comme attributaire pressenti³ en vue de conclure le contrat portant sur ledit lot.
4. En ce qui concerne le lot 3, la société APRR a reçu six plis contenant chacun une candidature et une offre initiale. Les six candidatures ont été déclarées recevables. La société concessionnaire a adressé aux soumissionnaires des questions écrites, puis cinq d'entre eux ont présenté une offre définitive. La société APRR a retenu la société [...] comme attributaire pressenti⁴ en vue de conclure le contrat portant sur ledit lot.
5. En ce qui concerne le lot 4, la société APRR a reçu six plis contenant chacun une candidature et une offre initiale. Les six candidatures ont été déclarées recevables. La société concessionnaire a adressé aux soumissionnaires des questions écrites, puis ces derniers ont chacun présenté une offre définitive. La société APRR a retenu la société [...] comme attributaire pressenti⁵ en vue de conclure le contrat portant sur ledit lot.
6. Le 22 février 2022, le ministre chargé de la voirie routière nationale a saisi l'Autorité pour avis sur la procédure de passation.

¹ Voir la liste des aires de services concernées en Annexe 1 du présent avis.

² À la date de saisine de l'Autorité, cette société n'avait pas été informée par la société concessionnaire d'autoroutes de ce qu'elle était retenue comme attributaire pressenti.

³ À la date de saisine de l'Autorité, cette société n'avait pas été informée par la société concessionnaire d'autoroutes de ce qu'elle était retenue comme attributaire pressenti.

⁴ À la date de saisine de l'Autorité, cette société n'avait pas été informée par la société concessionnaire d'autoroutes de ce qu'elle était retenue comme attributaire pressenti.

⁵ À la date de saisine de l'Autorité, cette société n'avait pas été informée par la société concessionnaire d'autoroutes de ce qu'elle était retenue comme attributaire pressenti.

2. CADRE JURIDIQUE

7. Il résulte de l'article L. 122-24 du code de la voirie routière que les contrats, mentionnés à l'article L. 122-23 du même code, passés par le concessionnaire d'autoroute « *en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier concédé* », sont attribués à la suite d'une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions et sous réserve des exceptions définies par voie réglementaire. Ces conditions et exceptions sont précisées aux articles R. 122-40 à R. 122-41-1 du même code.
8. En application de l'article L. 122-27 du code de la voirie routière, l'attributaire est agréé, préalablement à la conclusion du contrat mentionné à l'article L. 122-23, par l'autorité administrative, après avis de l'Autorité, qui dispose d'un délai d'un mois à compter de la date de la saisine pour se prononcer. Cet avis porte sur le respect des règles mentionnées aux articles L. 122-24 et L. 122-25 du code précité. En cas d'avis défavorable, la délivrance de l'agrément à l'attributaire est motivée par l'autorité administrative.
9. En vertu de l'article R. 122-42 du code de la voirie routière, l'agrément prévu à l'article L. 122-27 du même code est délivré par le ministre chargé de la voirie routière nationale.
10. Pour les sociétés concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs, la passation et l'exécution des contrats d'exploitation mentionnés à l'article L. 122-23 du code de la voirie routière sont régies, en vertu de l'article R. 122-41 du même code, par les titres II et III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la commande publique, sous réserve des adaptations qu'il prévoit.
11. Conformément au 4^o de l'article R. 122-41 précité, dans sa rédaction en vigueur au moment de l'envoi de l'avis de concession concernant la procédure faisant l'objet du présent avis, les critères de notation sont pondérés et comportent au moins la qualité des services rendus aux usagers, la qualité technique et environnementale, l'ensemble des rémunérations versées par l'exploitant au concessionnaire et, si le contrat d'exploitation porte sur la distribution de carburants, la politique de modération tarifaire, la pondération de ce critère étant au moins égale à celle du critère relatif aux rémunérations.
12. En ce qui concerne l'électricité distribuée par les IRVE, celle-ci ne constitue pas un « *carburant* » mais une source d'énergie comprise comme un « *carburant alternatif* » au sens de l'article 1^{er} du décret n° 2017-1673 du 8 décembre 2017 portant diverses mesures réglementaires de transposition de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs.
13. Le décret n° 2021-1177 du 10 septembre 2021 susvisé a étendu l'application du critère de la politique de modération tarifaire prévue au d) du 4^o de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière à l'ensemble des « *sources d'énergie usuelles* »⁶ auquel appartient notamment l'énergie électrique⁷. Néanmoins, il ressort de l'article 3 de ce décret que le critère de politique de

⁶ L'article D. 122-46-1 du code de la voirie routière, applicable aux conventions de délégation de service public autoroutier en cours au 15 février 2021, dispose que « *[c]onstitue une source d'énergie usuelle au sens de la présente disposition, respectivement pour les véhicules légers et les poids lourds, toute source d'énergie utilisée par plus de 1,5 % des véhicules à moteur immatriculés pendant deux années consécutives ou par au moins 5 % du parc de véhicules à moteur en circulation* ».

⁷ D'après les données publiques du service des données et études statistiques (SDES) disponibles sur le site du ministère de la transition écologique (<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees>), plus de 1,5 % des véhicules légers immatriculés en 2019 et 2020 étaient électriques (hors véhicules hybrides). L'électricité constituait donc une source d'énergie usuelle en 2021. Les données relatives à l'année 2021 n'étant pas disponibles à ce stade, l'Autorité ne peut pas encore établir de façon certaine que l'électricité constitue une source d'énergie usuelle en 2022.

modération tarifaire ne sera applicable, concernant la distribution d'énergie électrique pour la recharge des véhicules, qu'aux consultations lancées après le 1^{er} septembre 2022.

14. Cette circonstance n'interdit pas aux sociétés concessionnaires d'autoroutes de prévoir un tel critère pour les consultations lancées avant cette date.

3. ANALYSE DE LA PROCEDURE DE PASSATION

3.1. Analyse des modalités de publicité

15. Il résulte de l'application combinée de l'article R. 3122-2 du code de la commande publique et du 3° de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière que la société concessionnaire doit publier l'avis de concession dans un journal d'annonces légales et dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.
16. Il ressort de l'instruction que les supports de publication choisis sont conformes à la réglementation.
17. En outre, l'article R. 3123-14 du code de la commande publique prévoit que le délai minimum de réception des candidatures, accompagnées le cas échéant des offres, est de 30 jours à compter de la date d'envoi de l'avis de concession, ce délai pouvant être ramené à 25 jours lorsque l'autorité concédante accepte que les candidatures lui soient transmises par voie électronique.
18. Il ressort de l'instruction que les délais de remise des candidatures et des offres sont conformes aux prescriptions réglementaires du code de la commande publique.

3.2. Analyse de l'applicabilité d'un critère de modération tarifaire pour la source d'énergie usuelle fournie par les bornes de recharge pour véhicules électriques

19. À la date d'envoi de l'avis de concession, la procédure objet du présent avis était soumise, notamment, à l'article R. 122-41 du code de la voirie routière dans sa rédaction, mentionnée au point 11 du présent avis, antérieure à la modification opérée par le décret n° 2021-1177 du 10 septembre 2021 susvisé.
20. Il en résulte que la société concessionnaire n'avait pas l'obligation d'attribuer les contrats sur le fondement, notamment, d'un critère relatif à la politique de modération tarifaire pratiquée par l'exploitant, dont la pondération, lorsqu'il est mis en œuvre, doit être au moins égale à celle du critère relatif aux rémunérations.
21. L'Autorité relève néanmoins que les documents de la consultation prévoyaient, pour les quatre lots, un critère relatif à la modération tarifaire portant, d'une part, sur la grille tarifaire prévue par le soumissionnaire au début du contrat et, d'autre part, sur les règles d'évolution des prix (révision des tarifs de recharge à l'acte). De plus, ce critère avait un poids égal à celui relatif aux rémunérations versées par l'exploitant au concessionnaire.

3.3. Analyse de la méthode de notation du critère relatif à la modération tarifaire

22. Il ressort du rapport d'analyse des offres que le critère relatif à la modération tarifaire a été apprécié à la fois du point de vue de la grille tarifaire proposée en début de contrat et du point de vue de l'évolution⁸ des prix proposée au cours du contrat.
23. Les offres des candidats, relativement à leur politique de prix, ont été évaluées sur la base d'un indicateur unique, tenant compte à la fois des tarifs initiaux et des engagements de hausses annuelles maximales. La note retenue a été calculée en fonction des valeurs de cet indicateur pour l'offre la moins-disante et pour l'offre du candidat.
24. L'Autorité rappelle que les critères de sélection doivent permettre de départager les offres conformément à leurs différences objectives. Ainsi, la méthode de notation doit notamment refléter la réalité des écarts qui séparent les offres sur chacun des critères, de sorte que la note attribuée à chaque offre traduise sa performance globale au regard de l'ensemble des critères, compte tenu de leurs poids respectifs.
25. L'Autorité estime que la méthode de notation employée par la société APRR départage correctement les offres des candidats dans la mesure où la formule tient compte du rapport entre les engagements des différents candidats.

3.4. Analyse des projets de contrats

3.4.1. Sur le taux d'occupation maximal de chaque borne de recharge pour véhicules électriques

26. L'énergie électrique fournie par les bornes de recharge électrique est une source d'énergie usuelle pour les véhicules légers au sens de l'article D. 122-46-1 du code de la voirie routière (voir points 12 et 13 du présent avis).
27. Il résulte des dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 8 août 2016, modifié par arrêté du 15 février 2021⁹, fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé que :
 - sauf dérogation expressément accordée par le ministre chargé de la voirie routière nationale, « 1° Toutes les sources d'énergies usuelles, telles que définies à l'article D. 122-46-1 du code de la voirie routière, sont distribuées au plus tard au 1^{er} janvier de l'année N + 3, N étant l'année calendaire, où l'un des seuils prévus à l'article D. 122-46-1 du code de la voirie routière est atteint » ;
 - « 3° Le nombre de points de distribution de chaque source d'énergie usuelle est adapté aux niveaux de trafics au droit de l'aire. À ce titre, le niveau d'occupation d'un point de distribution ne dépasse pas 7 heures quotidiennes plus de 10 jours par an ».

⁸ L'Autorité relève que la société APRR impose aux candidats un taux d'évolution annuel à ne pas dépasser.

⁹ Par arrêté du 15 février 2021 portant modification de l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.

28. Compte tenu de ces éléments, il sera nécessaire que la société concessionnaire rappelle ces dispositions à ses cocontractants et prévoie, dans les conditions contractuelles, les exigences techniques qui en découlent (ce qui pourrait être fait dès à présent en prévoyant l'application différée de ces stipulations), qu'elle en vérifie le respect au cours de l'exécution des contrats et qu'elle prévoie une clause de pénalité adéquate sanctionnant l'inexécution des engagements par les preneurs.
29. Au cas d'espèce, l'Autorité constate que les articles 8.2 et 14.2 des quatre projets de contrats particuliers devant être conclus dans le cadre de la procédure faisant l'objet du présent avis prévoient que l'attributaire s'engage à respecter le taux d'occupation maximal des bornes de recharge pour véhicules électriques tel que prévu par l'arrêté précité du 8 août 2016, ainsi qu'un mécanisme de surveillance de ce plafond d'occupation. L'article 60 du cahier des charges annexé aux quatre projets de contrats particuliers prévoit par ailleurs une pénalité applicable à tout manquement aux stipulations des contrats particuliers.

3.4.2. Sur la politique tarifaire des bornes de recharge pour véhicules électriques

30. Afin de garantir aux usagers l'application effective de la politique tarifaire à laquelle le preneur pressenti à l'issue de la mise en concurrence s'est engagé, il appartient à la société concessionnaire de s'assurer de son respect au cours de l'exécution du contrat et de prévoir une clause de pénalité suffisamment dissuasive sanctionnant son éventuelle inexécution.
31. L'Autorité constate que l'article 5.2 des quatre projets de contrats particuliers prévoit une obligation, pour le preneur, d'informer la société concessionnaire de toute évolution des tarifs au plus tard 30 jours avant la mise en place des nouveaux tarifs, ce qui permettra à la société concessionnaire de s'assurer du respect des engagements en matière de politique tarifaire des preneurs pressentis.
32. Par ailleurs, l'article 29 des projets de contrats particuliers prévoit qu'en cas de non-respect des engagements relatifs à la politique de prix, la société APRR appliquera une pénalité de 1 200 euros par jour calendaire de manquement, après mise en demeure infructueuse de la société concessionnaire.
33. L'Autorité considère que la pénalité précitée est suffisamment dissuasive s'agissant de l'exploitation des bornes de recharge pour véhicules électriques.

CONCLUSION

34. L'Autorité émet un avis favorable sur la procédure de passation de quatre contrats relatifs à la construction et l'exploitation d'installations annexes à caractère commercial permettant d'assurer la recharge de véhicules électriques portant sur 7 aires situées sur les autoroutes A6, A31, A36, A39 et A71 (lot 1), 7 aires situées sur les autoroutes A5, A6, A31, A36 et A40 (lot 2), 7 aires situées sur les autoroutes A5, A6, A36 et A42 (lot 3) et 8 aires situées sur les autoroutes A5, A6, A31, A71 et A105 (lot 4).

*

Le présent avis sera notifié au ministre chargé de la voirie routière nationale et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 17 mars 2022

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

Le Président

Bernard Roman

Annexe 1 – Répartition des aires de services au sein des quatre lots

Autoroute	Lot	Aire
A6	1	Creux Moreau
A6	1	La Chaponne
A6	1	La Ferté
A31	1	Toul Dommartin
A36	1	Porte d'Alsace Sud
A39	1	Poulet de Bresse
A71	1	Volcans d'Auvergne Ouest
A5	2	Plessis Picard Ourdy
A6	2	Chien Blanc
A31	2	Dijon Brognon
A31	2	Lorraine Sandaucourt la Trelle
A36	2	Besançon Champoux
A36	2	Besançon Marchaux
A40	2	Bourg Teyssonge
A5	3	Villeneuve l'Archevêque (Sud)
A5	3	Villeneuve Vauluisant (Nord)
A6	3	Beaune Merceuil
A6	3	La Forêt

A36	3	Dole Audelange
A36	3	Dole Romange
A42	3	Lyon Montluel
A5	4	Châteauvillain Orges
A6	4	Achères Est
A6	4	Venoy Soleil Levant
A31	4	Montigny le Roi
A31	4	Montigny Val de Meuse
A71	4	L'Allier Doyet
A71	4	L'Allier Saulzet
A105	4	Galande la Mare Laroche