

Décision n° 2025-014 du 13 février 2025

portant clôture de la procédure de recherche et de constatation de manquements de la société SNCF Réseau à ses obligations résultant de la décision de l'Autorité de régulation des transports n° 2022-059 du 28 juillet 2022

L'essentiel

Par sa décision de règlement des différends n° 2022-059 du 28 juillet 2022, l'Autorité a notamment enjoint à SNCF Réseau de mettre en place, à compter de l'horaire de service 2024, un mécanisme pénalisant la non-utilisation de capacités-travaux non restituées.

En l'absence de mécanisme inscrit dans le document de référence du réseau relatif à l'horaire de service 2024 publié le 8 décembre 2023, l'Autorité a, par sa décision n° 2024-014 du 8 février 2024, ouvert une procédure de recherche et de constatation de manquements à l'encontre de SNCF Réseau.

L'Autorité constate que le mécanisme pénalisant la non-utilisation des capacités-travaux non restituées introduit par SNCF Réseau dans les documents de référence du réseau relatifs à l'horaire de service 2024 et à l'horaire de service 2025, publiés respectivement en septembre et en décembre 2024, est conforme à l'injonction prononcée à son encontre dans la décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022.

L'Autorité clôt en conséquence la procédure ouverte par sa décision du 8 février 2024 susmentionnée.

Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1263-2, L. 1264-1 et suivants ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 45 ;

Vu la décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 portant règlement des différends opposant Captrain France, T3M, Europorte France et Régiorail à SNCF Réseau concernant les procédures en lien avec l'allocation des sillons, l'encadrement et l'utilisation des capacités d'infrastructure réservées pour les travaux et les principes et procédures d'indemnisation ;

Vu la décision n° 2024-014 du 8 février 2024 relative à l'ouverture d'une instruction afin de procéder à la recherche et à la constatation de manquements de la société SNCF Réseau à ses obligations résultant de la décision de l'Autorité de régulation des transports n° 2022-059 du 28 juillet 2022 ;

Vu le courrier de la directrice des affaires juridiques de l'Autorité du 9 février 2024 informant SNCF Réseau de la désignation d'agents de l'Autorité habilités et assermentés pour mener l'instruction ;

Vu la mesure d'instruction en date du 9 février 2024 et la réponse de SNCF Réseau en date du 6 mars 2024 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2024 – version 8 du 7 décembre 2023 », le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2024 – version 12 du 12 septembre 2024 », le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2025 – version 5 du 13 décembre 2024 » et le document technique « cas d'exonération du mécanisme de pénalités pour non-utilisation des capacités travaux » dans sa version du 13 septembre 2024 ;

Vu le procès-verbal d'enquête n° PV-2025-001 du 29 janvier 2025 relatif à la procédure de recherche et de constatation de manquements de la société SNCF Réseau à ses obligations résultant de la décision de l'Autorité de régulation des transports n° 2022-059 du 28 juillet 2022 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 13 février 2025 ;

Considérant les éléments qui suivent :

1. Cadre juridique, faits et procédure

1.1. Cadre juridique

1. En vertu de l'article L. 1264-1 du code des transports, l'Autorité « peut [...] d'office [...] procéder à la recherche et à la constatation des manquements aux obligations résultant [...] 1°[d]es dispositions du présent titre » du même code¹, et des textes pris pour leur application. À ce titre, l'Autorité peut notamment procéder à la recherche et à la constatation des manquements aux obligations résultant des décisions de règlement des différends qu'elle a adoptées sur le fondement de l'article L.1263-2 du code des transports. De tels manquements peuvent être sanctionnés en vertu de l'article L.1264-7 du code des transports.
2. Lorsque le collège de l'Autorité constate l'un des manquements mentionnés à l'article L. 1264-7 du code des transports, « il met en demeure l'intéressé de se conformer à ses obligations dans un délai qu'il détermine. Il peut rendre publique cette mise en demeure. Lorsque l'intéressé ne se conforme pas à cette mise en demeure dans le délai fixé ou fournit des renseignements incomplets ou erronés, le collège de l'autorité peut décider de l'ouverture d'une procédure de sanction. Il notifie alors les griefs à l'intéressé et en saisit la commission des sanctions (...) », en vertu de l'article L. 1264-8 du code des transports.
3. En revanche, lorsqu'aucun manquement n'est constaté, l'article 45 du règlement intérieur de l'Autorité prévoit que le collège « procède à la clôture de l'enquête par une décision motivée, notifiée à la personne concernée (...) ».

1.2. Faits

4. Le 28 juillet 2022, l'Autorité a adopté la décision n° 2022-059 susvisée portant règlement des différends opposant Captrain France, T3M, Europorte France et Régiorail France au gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau concernant les procédures en lien avec l'allocation des sillons, l'encadrement et l'utilisation des capacités d'infrastructure réservées pour les travaux et les principes et procédures d'indemnisation.
5. L'Autorité a notamment enjoint à SNCF Réseau de « [m]ettre en place, à compter de l'horaire de service 2024, un mécanisme pénalisant la non-utilisation de capacités-travaux non restituées, qui aura été préalablement soumis pour approbation à l'Autorité. À cette fin, SNCF Réseau devra soumettre une proposition de mécanisme à l'Autorité dans le délai d'un an à compter de la notification de la présente décision »² (ci-après « l'injonction »).
6. Dans les motifs de sa décision, l'Autorité a précisé que « [c]e mécanisme de pénalité incitative devra s'appuyer sur les résultats du futur indicateur *CapaciT*, qui a pour objectif de quantifier les fenêtres-travaux génériques et déformées qui ne sont pas du tout utilisées le jour J et qui auraient donc pu être restituées et utilisées pour le tracé de sillons commerciaux. Il pourra également prévoir des cas d'exonération pour les absences d'utilisation des capacités-travaux non imputables au gestionnaire d'infrastructure »³.
7. Aucun mécanisme de pénalités n'a été inscrit dans le document de référence du réseau (ci-après « DRR ») établi pour l'horaire de service (ci-après « HDS ») 2024 dans sa version 8 du 7 décembre 2023.

¹ Titre IV « Autorité de régulation des transports » (Article L. 1261-1 à 1264-20 du code des transports).

² Voir l'article 1^{er} du dispositif de la décision n° 2022-059 susvisée.

³ Point 265 de la décision n° 2022-059 susvisée.

1.3.Procédure

8. Par sa décision n° 2024-014 du 8 février 2024 susvisée, l'Autorité a ouvert une procédure de recherche et de constatation de manquements de la société SNCF Réseau (ci-après « SNCF Réseau ») à son obligation de mettre en place un mécanisme pénalisant la non-utilisation de capacités-travaux non restituées résultant de la décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 susvisée.
9. Par courrier du 9 février 2024 susvisé, la directrice des affaires juridiques de l'Autorité a informé SNCF Réseau de la désignation de deux agents chargés d'instruire le dossier, dûment habilités et assermentés dans les conditions prévues par l'article L. 1264-1 du code des transports, en application de l'article 39 du règlement intérieur de l'Autorité dans sa rédaction alors applicable.
10. Le 13 septembre 2024, SNCF Réseau a publié le DRR relatif à l'HDS 2024 dans sa version 12 (ci-après « le DRR 2024 »), ainsi que le document technique intitulé « *cas d'exonération du mécanisme de pénalités pour non-utilisation des capacités travaux* » dans sa version du 13 septembre 2024 applicable à partir du 15 décembre 2024 (ci-après « le document technique relatif aux cas d'exonération »). Le 13 décembre 2024, SNCF Réseau a publié le DRR relatif à l'HDS 2025 dans sa version 5 (ci-après « le DRR 2025 »).
11. Le DRR 2024 et le DRR 2025 contiennent un mécanisme pénalisant la non-utilisation de capacités-travaux non restituées.
12. Par procès-verbal du 29 janvier 2025 susvisé, notifié à SNCF Réseau le même jour, les agents désignés chargés de l'instruction ont conclu que « *la société SNCF Réseau pourrait être regardée comme ayant satisfait à son obligation (...) résultant de la décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 de règlement de différends adoptée par l'Autorité, de mettre en place un mécanisme pénalisant la non-utilisation de capacités-travaux non restituées* ».
13. Invité à formuler des observations sur ce procès-verbal, SNCF Réseau a indiqué, par courriel en date du 3 février 2025, qu'il n'avait pas d'observation à formuler.

2. Analyse

14. À compter de la publication du DRR 2024 en septembre 2024 et la publication du DRR 2025 en décembre 2024, SNCF Réseau a mis en place « *un mécanisme de pénalités pour la non-utilisation en opérationnel des capacités travaux qui ont fait l'objet par SNCF Réseau d'une confirmation à S-5. Ce mécanisme a vocation à inciter SNCF Réseau à mieux dimensionner la programmation de ses capacité-travaux et à leur restitution au profit des commandes de capacités commerciales* ». Au travers de ce mécanisme, « *SNCF Réseau a pour objectif cible, pour l'HDS 2030, de réduire à 10 % la part des fenêtres-jours confirmées à S-5 mais non utilisées à J* »⁴.
15. Ce mécanisme est prévu au paragraphe 5.7.5 du DRR 2024 et au paragraphe 5.6.5 du DRR 2025, précisant (i) le périmètre d'application du mécanisme, (ii) les modalités de calcul des pénalités, (iii) l'application d'un abattement, (iv) les modalités de reversement des pénalités et (v) les différents cas d'exonération applicables.

⁴ Paragraphe 5.7.5 du DRR 2024 et paragraphe 5.6.5 du DRR 2025.

2.1. Le périmètre d'application du mécanisme est conforme à l'injonction

2.1.1. Concernant les types de capacités-travaux pris en compte

16. Il ressort du paragraphe 5.7.4.3 du DRR 2024 et du paragraphe 5.6.4.3 du DRR 2025 que le mécanisme instauré par SNCF Réseau prend en compte « *les fenêtres génériques, les fenêtres déformées de 2h à 6h et les fenêtres déformées de plus de 6h. Les fenêtres de surveillance et les fenêtres correctives ne sont pas incluses* ». Parmi les capacités-travaux ainsi concernées, SNCF Réseau retient celles « *confirmées à S-5* », c'est-à-dire celles qui, cinq semaines avant la réalisation prévue des travaux, demeurent « *non restituées* » au profit de circulations commerciales.
17. Le périmètre des capacités-travaux prises en compte par le mécanisme est conforme à la décision n° 2022-059 susvisée, qui couvrait *a minima* les « *fenêtres-travaux génériques* » et « *déformées* »⁵ dites « *non-restituées* », à savoir les capacités-travaux génériques et déformées mentionnées « *dans les avis hebdomadaires « travaux » publiés [par SNCF Réseau] chaque vendredi S-5 pour la semaine S* »⁶.

2.1.2. Concernant les types de lignes pris en compte

18. Il ressort du paragraphe 5.7.4.3 du DRR 2024 et du paragraphe 5.6.4.3 du DRR 2025 que « *seules les capacités-travaux sur les lignes régulées et supervisées du réseau structurant (hors zones de gares) sont intégrées (...) [dans le mécanisme de pénalités]. Les capacités-travaux sur les lignes à grande vitesse (LGV), les lignes de desserte fine du territoire (LDFT) et les infrastructures dont SNCF Réseau n'a pas la charge (notamment les zones appartenant à un autre gestionnaire d'infrastructures) n'en font pas partie* ».
19. Le périmètre des lignes concernées par le mécanisme de pénalités précisé dans le DRR 2024 et le DRR 2025 est conforme à la décision n° 2022-059 susvisée dans la mesure où il n'introduit pas de restriction par rapport au périmètre induit par l'indicateur CapaciT⁷.

⁵ Point 265 de la décision n° 2022-059 : « *Ce mécanisme de pénalité incitative devra s'appuyer sur les résultats du futur indicateur CapaciT, qui a pour objectif de quantifier les fenêtres-travaux génériques et déformées qui ne sont pas du tout utilisées le jour J et qui auraient donc pu être restituées et utilisées pour le tracé de sillons commerciaux* ».

⁶ Point 163 de la décision n° 2022-059 (dernier alinéa) : « *le processus de programmation et d'utilisation des capacités-travaux [de SNCF Réseau] s'articule autour de plusieurs étapes : (...) - la confirmation de l'utilisation des capacités-travaux programmées (ou, dans le cas contraire, leur restitution afin qu'elles puissent donner lieu à d'éventuelles attributions de sillons dans la capacité ainsi rendue disponible). Cette confirmation se matérialise par l'insertion, dans les capacités-travaux intégrées dans le graphique horaire, de « planches-travaux » (114), jusqu'à S-6 de la date prévue de réalisation des travaux, et par la publication des avis hebdomadaires « travaux » chaque vendredi S-5 pour la semaine S* ».

⁷ Point 236 de la décision n° 2022-059 : « *le mécanisme de pénalités incitatives fondé sur l'indicateur "CapaciT", que l'Autorité enjoint à SNCF Réseau de mettre en place [...] contribuera à inciter SNCF Réseau à restituer les fenêtres-travaux de façon proactive* ». L'Autorité a souhaité fonder le mécanisme de pénalités sur l'indicateur « CapaciT », celui-ci devant permettre de compléter l'indicateur « RéaliT », qui mesure le taux de capacité-travaux faisant l'objet d'une utilisation effective, mais ne permet pas d'apprécier les capacités-travaux non utilisées qui auraient pu être restituées et utilisées pour le tracé de sillons commerciaux. L'indicateur « RéaliT » s'appliquant sur les lignes régulées et certaines lignes supervisées, à l'exception de certains complexes ferroviaires très denses (Marseille, Nantes) et des Lignes à Grande Vitesse, l'indicateur « CapaciT » s'applique sur le même périmètre.

2.1.3. Concernant le rythme de déploiement retenu

20. Il ressort du paragraphe 5.7.4.3 du DRR 2024 que « [p]our la période courant de septembre à décembre 2024, ce mécanisme est déployé sur 50% des infrapôles selon une logique d'axe et de continuité des flux, soit les infrapôles suivants :
- ZP ATL : Centre, Indre-Limousin, Midi-Pyrénées
 - ZP NEN : Lorraine, Normandie, Rhénan
 - ZP SE : Rhodanien, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon
 - DG IDF : Paris Nord, Paris Sud-Est

A compter du [service annuel] 2025, ce mécanisme sera déployé sur la totalité des infrapôles », ce qui est confirmé par le paragraphe 5.6.4.3 du DRR 2025 selon lequel « ce mécanisme est déployé sur la totalité des infrapôles ».

21. Cette mise en œuvre partielle au cours de l'HDS 2024, préalable à une généralisation du mécanisme dès l'HDS 2025, est conforme à l'injonction.

2.2. Les modalités retenues pour définir les pénalités apparaissent de nature à assurer le caractère incitatif du mécanisme et sa conformité à l'injonction

22. Il ressort du paragraphe 5.7.4.4 du DRR 2024 et du paragraphe 5.6.4.4 du DRR 2025 que « le montant des pénalités s'appuie sur un barème unitaire défini pour chaque HDS et est progressif afin de rendre le dispositif incitatif ». Le barème unitaire est progressif, passant de 44 euros par capacité-travaux pour l'HDS 2024 à 148 euros par capacité-travaux pour l'HDS 2030.
23. Des coefficients différenciant sont ensuite appliqués à ce barème unitaire pour chaque HDS, afin de tenir compte du type de capacité-travaux concernée (générique, déformée de 2 heures à 6 heures et déformée supérieure à 6 heures)⁸ et de leur étendue géographique (allant de 0 à plus de 20 kilomètres selon trois tranches).
24. Il ressort également du paragraphe 5.7.4.5 du DRR 2024 et du paragraphe 5.6.4.5 du DRR 2025 que, lors du calcul des pénalités, réalisé à la fin de chaque HDS concerné, « SNCF Réseau appliquera un abattement global par HDS de 10 % sur le nombre de fenêtre-jours confirmées non utilisées relevant du périmètre d'application du mécanisme. Cet abattement est calculé en multipliant 10 % de fenêtres-jours d'un HDS considéré par le barème unitaire dudit HDS ».
25. Les modalités retenues pour définir le montant des pénalités sont de nature à assurer le caractère incitatif du mécanisme et sa conformité à l'injonction. L'abattement, limité à 10 %, est conforme à l'engagement pris par SNCF Réseau, au cours de l'instruction, de réduire à 10 %, pour l'HDS 2030, le nombre de capacités-travaux non utilisées et non restituées. Assimilable à une franchise de non-utilisation autorisée, cet abattement vise à inciter SNCF Réseau à tendre vers l'objectif de 10 % de capacité-travaux non-utilisées. Le taux retenu apparaît également raisonnable au regard des marges qu'il est de bonne pratique d'intégrer dans les calendriers de réalisation des travaux et n'est pas de nature à remettre en cause l'efficacité du mécanisme et, dès lors, sa conformité à l'injonction.

⁸ Les coefficients étant les suivants : V (Générique) : 0,5 ; V (Déformée 2h – 6h) : 1 ; V (Déformée supérieure à 6h) : 2.

2.3. Les modalités de reversement des pénalités aux candidats plus touchés par les travaux assurent le caractère incitatif du dispositif et sa conformité à l'injonction

26. Il ressort du paragraphe 5.7.4.6 du DRR 2024 et du paragraphe 5.6.4.6 du DRR 2025 que « *[l]e montant total des pénalités dues, déduction faite de l'abattement, sera calculé annuellement. Les pénalités brutes sont calculées pour chaque ligne du réseau, en fonction des fenêtres-jours non prises à J de la ligne impactée, et en distinguant le jour et la nuit (la période de nuit correspondant à l'intervalle [23h30 – 5h]). Les pénalités brutes sont ensuite réparties par candidat demandeur de capacité en tenant compte de leur consommation respective en trains-kilomètres sur les lignes impactées et en distinguant le jour et la nuit (la période de nuit correspondant à l'intervalle [23h30-5h]). L'abattement global est ensuite appliqué à chaque candidat demandeur de capacité* ».
27. Ce système de reversement de pénalités aux entreprises ferroviaires, permettant de flécher équitablement les versements vers les candidats les plus touchés par les travaux, permet d'assurer le caractère incitatif du mécanisme et sa conformité à l'injonction.

2.4. Les cas d'exonération ne remettent pas en cause l'efficacité du mécanisme et sa conformité à l'injonction

28. Il ressort du paragraphe 5.7.4.3 du DRR 2024 et du paragraphe 5.6.4.3 du DRR 2025 que « *[à] compter de l'HDS 2025, sont exclues du dispositif pénalitaire les fenêtres-travaux non utilisées en raison de circonstances extérieures à SNCF Réseau et indépendante[s] de sa volonté à savoir* » :
- « *Les cas relevant de la Force Majeure : les catastrophes naturelles ou phénomènes climatiques d'une ampleur exceptionnelle, les mouvements sociaux interprofessionnels, les cas relevant d'une demande externe d'une autorité publique (comme la convention TFUD du Ministère des Armées pour la circulation en priorité de trains pour des questions de défense)* » ;
 - « *Les cas relevant de l'aspect sécurité, correspondant à des opérations travaux (encadrées par des référentiels techniques) qui nécessitent des conditions climatiques spécifiques pour leur réalisation effective* » ;
 - « *Les cas relevant d'une situation exceptionnelle, comme la non-réalisation des travaux programmés au profit des circulations commerciales fortement impactées lors de situations perturbées (incident très important, détournement d'un axe chargé, etc...)* ».
29. Les cas d'exonération présentés dans le corps du DRR sont détaillés dans le document technique relatif aux cas d'exonération annexé au DRR, qui en précise les cas d'application et les faits générateurs.
30. Le DRR 2025 précise également que « *SNCF Réseau effectue un contrôle de niveau 1 pour le suivi de ces cas d'exonération et s'assure de leur traçabilité sur la base de justificatifs (à savoir, avis météorologiques, préavis de mouvements sociaux interprofessionnels, justificatifs de demandes externes, etc.)* ».
31. L'existence de cas d'exonération au mécanisme de pénalités est conforme à la décision n° 2022-059 susvisée. Tels que définis par le DRR 2025 et le document technique annexé, ces cas d'exonération, faisant l'objet d'un suivi par SNCF Réseau et d'une traçabilité sur la base de justificatifs, sont suffisamment limités et proportionnés pour ne pas remettre en cause l'efficacité et le caractère incitatif du mécanisme, ainsi que sa conformité à l'injonction.

3. Conclusion

32. Il résulte de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus que SNCF Réseau s'est conformé à son obligation, résultant de la décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 susvisée, de mettre en place un mécanisme pénalisant la non-utilisation de capacités-travaux non restituées. Il n'y a donc pas lieu de mettre en demeure SNCF Réseau.

*

Décide

Article 1 La procédure de recherche et de constatation de manquements concernant la société SNCF Réseau ouverte par l'Autorité dans sa décision n° 2024-014 du 8 février 2024 est close.

Article 2 Le secrétaire général est chargé de l'exécution de la présente décision.

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 13 février 2025.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;
Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le président

Thierry Guimbaud