

**Décision n° 2016-005 du 20 janvier 2016**

portant sur la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau  
en application de l'article L. 2135-7 du code des transports pour non-respect de ses  
obligations en matière d'accès aux chantiers de transport combiné

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

Vu la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2135-7 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son chapitre IV ;

Vu le courrier du 25 juillet 2011 informant l'établissement public RFF de l'ouverture d'une procédure en manquement en application de l'article L. 2135-7 du code des transports relative à l'accès aux chantiers de transport combiné et aux services qui y sont offerts ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 20 janvier 2016 ;

**1. Faits et procédure**

1. Par un courrier enregistré le 23 juin 2011, l'Association française du rail (ci-après « AFRA ») a saisi l'Autorité d'une demande de sanction à l'encontre de SNCF pour des manquements à ses obligations en matière d'accès aux chantiers de transport combiné.
2. Par un courrier en date du 25 juillet 2011, en application de l'article L. 2135-7 du code des transports, l'ouverture d'une procédure relative à l'accès aux chantiers de transport combiné et aux services qui y sont offerts a été signifiée à l'établissement public RFF, devenu SNCF Réseau.
3. Lorsqu'un opérateur de transport combiné (ci-après « OTC ») souhaite accéder à un chantier de transport combiné appartenant à SNCF Réseau et que ce chantier n'est pas utilisé par un autre opérateur, SNCF Réseau lui propose de signer une convention d'occupation temporaire du domaine public (ci-après « COT ») portant sur tout ou partie du site. Cette COT comprend la délégation de l'exploitation du chantier ou d'une partie du chantier. L'opérateur de transport combiné est ainsi tenu de répondre aux demandes d'accès présentées par un concurrent ou une autre entité.
4. En 2009, la société Transport et Logistique Partenaires SA (ci-après « TLP »), filiale à 100 % de SNCF Participations, société sous contrôle exclusif de la SNCF, a racheté la société Novatrans. La société Naviland Cargo étant également une entité appartenant au groupe SNCF, la majorité des chantiers de transport combiné appartenant à SNCF Réseau s'est en conséquence trouvée gérée par des sociétés du groupe SNCF. La société T3M, membre de l'AFRA, a indiqué qu'elle traitait plus d'un tiers du trafic national mais que la quasi-totalité de ses accès aux chantiers de transport combiné se

faisait par l'intermédiaire d'autres opérateurs de transport combiné, les sociétés Novatrans ou Naviland Cargo disposant déjà de COT attribuées par SNCF Réseau. Elle a précisé que les modes d'organisation des prestations de manutention des différents OTC ne sont pas identiques, le modèle appliqué par Novatrans étant en situation d'échec alors que le sien a permis une augmentation des volumes traités de 30% en 2011.

5. En outre, la société T3M a ajouté que la COT dont elle disposait pour une cour à Valenton n'avait pas été renouvelée par SNCF Réseau depuis 2009 du fait d'une absence d'accord sur le contenu de cette dernière, en particulier sur sa durée trop limitée et sur le fait que SNCF Réseau ne conditionnait pas son maintien à la réalisation d'un trafic effectif lorsqu'un autre opérateur sollicitait un accès pour le même site. Ainsi, pour le site de Valenton, SNCF Réseau a refusé de transférer à T3M le bénéfice de la COT relative à la cour occupée, mais pas ou plus utilisée, par Novatrans.
6. SNCF Réseau a précisé qu'il lui paraissait essentiel qu'un exploitant unique pour chaque chantier veille à la bonne gestion et à la préservation de l'installation ainsi qu'au respect des normes de sécurité. Pour les mêmes raisons, il a indiqué avoir choisi d'accompagner et de soutenir la création des SAS prévue par la décision n° 09-DCC-54 de l'Autorité de la concurrence, qui fait suite à la prise de contrôle exclusif de Novatrans par TLP, filiale du groupe SNCF à qui appartenait déjà la société Naviland Cargo. L'Autorité de la concurrence avait conditionné l'opération à des prescriptions destinées à éviter tout risque d'atteinte à la concurrence au détriment d'autres entreprises ferroviaires, candidats autorisés et routiers. Ainsi, pour chacun des terminaux précédemment exploités par les sociétés Novatrans et Naviland Cargo, la SNCF a notamment dû s'engager à créer des sociétés anonymes simplifiées (SAS) à capital ouvert afin de permettre aux opérateurs de transport combiné ayant un trafic suffisant (5 à 15% du trafic du terminal) et qui en feraient la demande de devenir actionnaires.
7. SNCF Réseau a également indiqué avoir recherché à plusieurs reprises une clé de répartition des tâches entre l'exploitant et les différents utilisateurs d'un même chantier de transport combiné. De même, il a lancé entre 2005 et 2006 un appel à manifestation d'intérêt pour l'exploitation des chantiers de transport combiné dont il a reçu la propriété et qui n'étaient pas utilisés, qui s'est révélé infructueux.
8. Enfin, l'établissement public a précisé que l'attribution des COT n'était pas liée à la réalisation d'un certain trafic, toujours fluctuant, et qu'il avait émis des suggestions concernant des règles de co-activité afin d'améliorer la capacité d'accueil des installations.
9. Dans des observations enregistrées le 30 janvier 2012, SNCF Réseau a précisé, concernant la COT de la société T3M à Valenton, qu'il n'a pas souhaité la renouveler car une SAS, et donc un exploitant unique devait être mis en place. Un projet de COT a cependant été transmis à la société T3M pour régulariser la situation actuelle, que cette dernière n'a pas signé.
10. L'AFRA a actualisé sa plainte par un courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 4 avril 2012. Elle fait état de difficultés d'accès à ces installations, par ailleurs sous-utilisées par les filiales de la SNCF. Elle revendique une durée des COT de dix ans plutôt que trois.
11. Par un courrier enregistré le 22 mai 2012, SNCF Réseau indique que l'entrée en vigueur du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 clarifie la question des droits d'accès aux sites ainsi que les conditions de réalisation des opérations.
12. En mars 2013, la société Novatrans a été reprise par le groupe Charles André, entraînant une levée des engagements pris par la société TLP.

## 2. Analyse

13. Il résulte de l'instruction que les différentes problématiques sus-évoquées sont liées, d'une part, à la décision de SNCF Réseau de déléguer l'exploitation des chantiers de transport combiné dont il est affectataire à un opérateur unique qui se trouve être généralement un concurrent des opérateurs de transport combiné susceptibles de solliciter un accès à ces chantiers et, d'autre part, à l'absence d'accord entre les différents opérateurs de transport combiné quant à l'organisation des prestations de manutention.
14. En premier lieu, ces éléments ne peuvent être appréhendés par l'Autorité dans le cadre de la procédure en manquement à l'encontre de SNCF Réseau. En effet, l'article L. 2135-7 du code des transports prévoit que : « 1° En cas de manquement d'un gestionnaire d'infrastructure, d'un exploitant d'installation de service, de la SNCF, d'une entreprise ferroviaire ou d'un autre candidat aux obligations lui incombant au titre de l'accès au réseau ou de son utilisation, (...), le collège de l'autorité met en demeure l'organisme intéressé de se conformer à ses obligations dans un délai que le collège détermine ». Il résulte de ces dispositions que l'Autorité est compétente pour poursuivre les manquements aux règles relatives à l'accès au réseau ou à son utilisation, qui se rapportent notamment aux conditions techniques et tarifaires d'accès à l'installation ainsi qu'à la transparence de ces conditions pour les clients et tiers.
15. Or, il résulte de l'instruction que SNCF Réseau délègue à des opérateurs tiers l'exploitation des chantiers de transport combiné dont il a reçu la gestion par l'Etat et, à ce titre, l'ensemble des missions relatives à l'accès ou à l'utilisation de ce chantier de transport combiné. Ainsi, il ne connaît plus des demandes d'accès au chantier qui sont adressées à l'exploitant de l'installation. Dans ce cas de figure, les obligations dont l'Autorité a pour mission de contrôler le respect pèsent alors sur le cocontractant de SNCF Réseau, devenu l'exploitant de l'installation de service.
16. Si l'Autorité est compétente pour examiner les conditions générales de délégation de l'exploitation des chantiers de transport combiné posées par SNCF Réseau, elle ne saurait donc connaître, dans le cadre de la présente procédure dirigée contre cet établissement public, de manquements relatifs aux conditions d'accès et d'exploitation de ces chantiers, alors que ces conditions sont fixées par des tiers délégataires. Le contrôle de l'attribution des COT à ces tiers relève, en outre, de la compétence du juge administratif.
17. En second lieu, le contexte juridique a évolué depuis le rachat de Novatrans par le groupe Charles André en 2013, qui s'est traduit par la levée des obligations imposées au groupe TLP, relatives à la création de SAS en charge de l'exploitation des chantiers déléguée à Novatrans et Naviland Cargo. SNCF Réseau a ainsi conduit en 2015 une étude stratégique sur les chantiers de transport dont les orientations doivent prochainement être finalisées.
18. Dans le cadre de sa mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire et de son objet même, consistant à concourir au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières du système de transport ferroviaire national, l'Autorité sera attentive à ces évolutions, en particulier sur la transparence de l'attribution des COT, la cohérence des dispositions à intégrer et le ciblage des investissements.
19. 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.

## DECIDE

**Article 1<sup>er</sup>** Il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure ouverte à l'encontre de SNCF Réseau relative à l'accès aux chantiers de transport combiné et aux services qui y sont offerts.

**Article 2** Le secrétaire général est chargé de notifier à SNCF Réseau la présente décision et d'en assurer la publication sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

Copie de la présente décision sera adressée à l'Association française du rail.

*L'Autorité a adopté la présente décision le 20 janvier 2016.*

*Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Mme Anne BOLLIET, M. Jean-François BENARD et M. Michel SAVY, membres du collège.*

Le Président

Pierre Cardo