

Décision n° 2016-006 du 20 janvier 2016

portant sur la procédure en manquement ouverte à l'encontre de la société Naviland Cargo 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 décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu le décret n° 2015-1040 du 20 août 2015 relatif à l'accès au réseau ferroviaire ;

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

Vu le courrier du 25 juillet 2011 informant la société Naviland Cargo 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 la SNCF pour des manquements à leurs obligations en matière d'accès aux chantiers de transport combiné.
2. Par un courrier en date du 25 juillet 2011 notifié en application de l'article L. 2135-7 du code des transports, l'ouverture d'une procédure en manquement relative à l'accès aux chantiers de transport combiné et aux services qui y sont offerts a été signifiée à la société Naviland Cargo.
3. 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. Dans sa décision n° 09-DCC-54 du 16 octobre 2009, l'Autorité de la concurrence avait autorisé l'opération sous réserve du respect d'engagements destinés à éviter tout risque d'atteinte à la concurrence au détriment d'autres entreprises ferroviaires. En particulier, la SNCF a été contrainte de 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.

4. Or, la saisine de l'AFRA fait état de manœuvres dilatoires dans la mise en œuvre des engagements pris par TLP devant l'Autorité de la concurrence à l'occasion du rachat de la société Novatrans. La société T3M, membre de l'AFRA, a déclaré être en situation d'incertitude sur les tarifs et les conditions statutaires d'accès aux terminaux de transport combiné dans un marché concurrentiel pendant plus d'un an.
5. En outre, la saisine dénonce des augmentations non justifiées du coût de la prestation de manutention par la société Naviland Cargo. Selon une analyse rapportée par la société T3M, la nouvelle tarification proposée par la société Naviland Cargo représente un surcoût important par rapport aux situations où T3M sous-traite à la société DECOR la même prestation de manutention.
6. 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 ajoute que la société T3M est toujours dans l'obligation de faire appel au personnel des sociétés Novatrans et Naviland Cargo pour exercer son activité et que la prestation de manutention est facturée à un tarif sensiblement supérieur à ceux que la société T3M obtiendrait en maîtrisant elle-même l'organisation de son activité, et ce avec une meilleure qualité de service.
7. 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 de l'Autorité

2.1 CONCERNANT L'ACCES AUX CHANTIERS DE TRANSPORT COMBINE

8. Selon la saisine de l'AFRA, il aurait été procédé à des manœuvres dilatoires aux fins de retarder la mise en œuvre des engagements pris par TLP devant l'Autorité de la concurrence, consistant à confier la gestion des chantiers exploités par les sociétés Naviland Cargo et Novatrans à des SAS.
9. La procédure prévue à l'article L. 2135-7 du code des transports permet de sanctionner les manquements de l'exploitant d'une installation de service à ses obligations au titre de l'accès au réseau ou de son utilisation. Elle ne peut cependant avoir pour objet de sanctionner le non-respect d'engagements pris par un opérateur devant l'Autorité de la concurrence.
10. Or, les manquements reprochés portent uniquement sur la mise en œuvre des engagements pris devant l'Autorité de la concurrence. Au surplus, l'instruction n'a pas permis d'identifier d'autres manquements relatifs à l'accès aux chantiers de transport combiné gérés par la société Naviland Cargo. Dès lors, il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure ouverte à l'encontre de la société Naviland Cargo sur ce point.
11. En tout état de cause, la reprise en 2013 de la société Novatrans par un opérateur tiers à la SNCF, le groupe Charles André, a entraîné une levée des obligations imposées à TLP.

2.2 CONCERNANT LA TARIFICATION DES PRESTATIONS DE MANUTENTION DE LA SOCIETE NAVILAND CARGO

12. Selon les dires de l'AFRA, la société Naviland Cargo a augmenté de manière substantielle les tarifs de manutention appliqués à la société T3M à compter de sa reprise par TLP.

13. Il résulte des paragraphes 7 et 8 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE susvisée que la redevance imposée pour la fourniture de prestations dans les installations de service « *ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* ». Cette règle s'applique également aux prestations complémentaires et connexes, lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur.
14. En application de ces dispositions, les redevances relatives aux prestations de manutention sur les chantiers de transport combiné doivent être liées aux coûts supportés par l'opérateur.
15. Or, l'AFRA ne conteste pas le fait que les tarifs de manutention proposés à la société T3M sont liés aux coûts supportés par la société Naviland Cargo, ainsi que l'instruction a pu le confirmer. D'une part, l'AFRA s'est limitée à indiquer que la prestation de manutention était facturée par la société Naviland Cargo à des coûts supérieurs à ce qu'obtiendrait la société T3M en maîtrisant elle-même l'organisation de son activité. D'autre part, les différences relatives à la tarification des prestations de manutention sont liées à l'usage de modèles d'exploitation distincts entre les deux OTC.
16. Enfin, il ne résulte pas des éléments d'information obtenus de la société Naviland Cargo sur la structure de coûts d'un gestionnaire de transport combiné et les éléments de coûts correspondants que les tarifs de la société seraient fixés indépendamment des coûts, en méconnaissance de l'article 31 de de la directive 2012/34/UE susvisée. Partant, aucun manquement de la société Naviland Cargo aux obligations lui incombant au titre de l'accès au réseau ou de son utilisation, susceptible d'être poursuivi dans le cadre d'une procédure en manquement prévue à l'article L. 2135-7, n'a pu être identifié.
17. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime qu'il y a lieu de mettre un terme à la procédure sur ce point.

2.3 CONCERNANT LE RESPECT DE L'OBLIGATION DE TRANSPARENCE POUR LA FOURNITURE DES PRESTATIONS DE MANUTENTION PAR LA SOCIETE NAVILAND CARGO

18. Selon la saisine de l'AFRA, les augmentations tarifaires imposées à la société T3M pour l'horaire de service 2011 « *ne sont étayées par aucune explication sur les coûts* ». De manière générale, à l'occasion de la mise à jour de la plainte en 2012, l'AFRA soutient que la prestation de manutention est facturée dans des conditions non transparentes à la société T3M.
19. En premier lieu, il résulte des dispositions combinées de l'article L. 2123-3-1 du code des transports et du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 que les entreprises ferroviaires et les autres candidats bénéficient d'un droit d'accès aux installations de service, aux chantiers de transport combiné et aux services qui y sont fournis à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes. En outre, le I de l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 précise les informations que le document de référence du réseau (ci-après « *DRR* ») doit contenir concernant les infrastructures de services auxquelles l'accès par le réseau est offert, autres que les gares de voyageurs.
20. Or, ces règles ne sont applicables aux gestionnaires de chantiers de transport combiné que depuis l'horaire de service 2014, et ne l'étaient pas à la date de la saisine. Depuis l'horaire de service 2014, la société Naviland Cargo publie son offre de référence en annexe du DRR¹, figurant aux annexes 9.4 du DRR 2015 et 9.7 du DRR 2016. Dans ses avis sur les DRR 2015 et 2016², l'Autorité a relevé que les informations publiées par les gestionnaires de chantiers de transport combiné étaient incomplètes et les a invités à se mettre en conformité avec la réglementation.

¹ Annexes 9.4 du DRR 2015 et 9.7 du DRR 2016.

² Avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014, pt IV. 50 ; n° 2015-003 du 3 février 2015, pts III. 11 à III.16.

21. En second lieu, les dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière ont évolué. L'article 17, I, 6° du décret du 7 mars 2003, modifié par le décret n° 2015-140 du 20 août 2015, précise les informations devant être publiées dans le DRR s'agissant des installations de services qui ne sont pas exploitées par le gestionnaire d'infrastructure. Dans cette hypothèse, le gestionnaire d'infrastructure « *intègre au document de référence du réseau les informations figurant sur les sites internet des exploitants des installations de service concernés ou indique les adresses des sites internet sur lesquels les informations sont mises à disposition* ».
22. Toutefois, la liste précise des informations devant être publiées sur le site internet de l'exploitant n'est pas spécifiée par ces dispositions. Cette liste devrait être définie par un décret modifiant le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, sur lequel l'Autorité a rendu un avis³ mais qui n'a pas encore été adopté à ce jour. Dans ce contexte réglementaire inachevé et susceptible d'évoluer, il n'apparaît pas pertinent d'envisager une mise en demeure de l'opérateur.
23. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime qu'il y a lieu de mettre un terme à la procédure sur ce point.

DECIDE

Article 1^{er} Il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure ouverte à l'encontre de la société Naviland Cargo 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 la société Naviland Cargo 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

³ Avis n° 2015-023 du 1^{er} juillet 2015, 2.4.6.a Les informations à publier par les exploitants d'installations de service, § 167 et suivants.