Décision n° 2016-078 du 25 mai 2016
portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect des règles fixant les conditions d'exercice des missions d'approvisionnement en combustible par SNCF Réseau et SNCF Mobilités

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-7, L. 1264-8 et L. 2102-1 ;

Vu le décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports ;

Vu le décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités ;

Vu le règlement intérieur du collège de l'Autorité, notamment son article 31 ;

Vu le courrier du secrétaire général de l'Autorité en date du 4 mai 2016 informant la SNCF de l'ouverture de la procédure prévue à l'article L. 1264-8 du code des transports ;

Vu les pièces du dossier ;

Après avoir auditionné les représentants de la SNCF le 25 mai 2016 ;

Après en avoir délibéré le 25 mai 2016 ;

1. FAITS ET PROCEDURE

1. La création de l'établissement public Réseau Ferré de France (« *RFF* », devenu « *SNCF Réseau* » suite à l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire) par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 a donné lieu à une répartition du domaine public ferroviaire entre RFF et la SNCF (devenue « *SNCF Mobilités* » suite à l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2014 précitée). A cet effet, les biens constitutifs de l'infrastructure ferroviaire appartenant à l'Etat et gérés par la SNCF, non affectés ou non dévolus à l'exploitation d'un service de transport ont été apportés en pleine propriété à RFF à compter du 1er janvier 1997 : voies, installations de télécommunications, bâtiments et installations et autres actifs détenus par la SNCF.

2. La SNCF est cependant restée affectataire et gestionnaire de l'ensemble des installations d'approvisionnement en combustible et en sable ainsi que des passerelles de visite de toiture. Les sites d'approvisionnement en combustible étaient exploités opérationnellement par les trois domaines Traction, Matériel et Fret, qui remontaient leurs charges et leurs frais de structure à la direction de la régulation de la SNCF. Cette dernière déterminait ensuite la tarification de ces installations et leurs conditions d'accès.

3. Afin d'optimiser la gestion et l'exploitation des infrastructures d'approvisionnement en combustible, la SNCF a créé le 1er janvier 2014 l'entité SNCF Combustible, service non doté de la

personnalité morale. SNCF Combustible a pour mission de gérer le parc des 75 installations d'approvisionnement en combustible en veillant notamment à sa rénovation, sa mise en valeur et en assurant l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement en combustible des stations (de la négociation des contrats à la gestion des stocks).

4. SNCF Combustible définit la politique tarifaire des sites et, à ce titre, publie l'offre de référence correspondante annexée au document de référence du réseau, met en œuvre l'accès et le service en autonomie (ce qui comprend la mise à jour des diagnostics locaux de sécurité, la mise en place de formations théoriques et pratiques pour les agents des entreprises ferroviaires tierces), assure la mutualisation des achats en combustible pour l'ensemble du parc ainsi que la facturation des volumes distribués aux clients internes et externes via la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF) et assure une mission de logistique et de maintenance des stations et de leur matériel.

5. SNCF Combustible a d'abord été rattachée au domaine Traction avant d'être transférée à l'établissement public industriel et commercial « de tête » SNCF créé, à compter du 1er juillet 2015, par la loi du 4 août 2014 précitée (ci-après « *la SNCF* »).

6. L'entité SNCF Combustible assure aujourd'hui les fonctions de responsable de la fourniture de combustible et de gestionnaire du réseau d'installations d'approvisionnement en combustible affectées au domaine Traction de SNCF Mobilités. Toutefois, elle délègue l'utilisation et la surveillance de ces installations de service à 26 prestataires locaux opérationnels – Fret, Matériel, les activités TER, Voyages, Intercités et Transilien – rémunérés sur la base d'un forfait.

7. Enfin, l'Autorité a été saisie pour avis par SNCF Réseau et SNCF Mobilités d'un accord en date du 14 décembre 2015 concernant le périmètre des installations de service dont la propriété est transférée à SNCF Réseau en application du II de l'article 31 de la loi du 4 août 2014 et qui comprend le transfert, au 1er juillet 2016, de 36 installations d'approvisionnement en combustible.

2. SUR LE NON-RESPECT PAR LA SNCF DES REGLES FIXANT LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MISSIONS D'APPROVISIONNEMENT EN COMBUSTIBLE PAR SNCF RESEAU ET SNCF MOBILITES

2.1. Le droit applicable

8. Conformément au 5° de l'article L. 1264-7 du code des transports, le non-respect par la SNCF des règles fixant les conditions d'exercice des missions mentionnées à l'article L. 2102-1 peut faire l'objet d'une sanction dans les conditions prévues par les articles L. 1264-8 à L. 1264-10 du code des transports. Ainsi, l'article L. 1264-8 du code des transports dispose que : « [l]*orsque le collège de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières constate l'un des manquements mentionnés à l'article L. 1264-7, 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.* ».

9. Les missions de la SNCF sont définies par l'article L. 2102-1 du code des transports, qui prévoit que cette dernière a notamment pour objet d'assurer « *2°* [d]*es missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système, notamment en matière de gestion de crise et de préservation de la sûreté des personnes, des biens et du réseau ferroviaire* (…) ». Le même article prévoit que la SNCF peut exercer « 4° [d]*es fonctions mutualisées exercées au bénéfice de l'ensemble du groupe public ferroviaire, dont la gestion des parcours professionnels et des mobilités internes au groupe pour les métiers à vocation transversale, l'action sociale, la santé, la politique du logement, la gestion administrative de la paie, l'audit et le contrôle des risques* ».

10. Toutefois, l'avant-dernier alinéa de ce même article précise que « *La SNCF ne peut exercer aucune des missions mentionnées aux articles L. 2111-9 et L. 2141-1* ». De même, l'article 3 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 susvisé fixe une liste limitative de fonctions transversales que la SNCF exerce au bénéfice de l'ensemble des acteurs du système ferroviaire. En outre, les fonctions mutualisées que la SNCF exerce pour le groupe public ferroviaire ou met en œuvre à la demande de l'un des membres du groupe public ferroviaire sont énumérées dans une liste limitative figurant à l'article 5 du même décret. En toute hypothèse, l'exercice d'une fonction mutualisée par la SNCF doit s'opérer « *sans préjudice de la couverture par SNCF Réseau de ses besoins propres dans l'exercice notamment des missions mentionnées au 1° de l'article L. 2111-9 du code des transports* ».

11. Or, les missions de SNCF Réseau fixées par l'article L. 2111-9 du code des transports comprennent notamment « *5° La gestion des installations de service dont il est propriétaire et leur mise en valeur* ».

12. Par ailleurs, il résulte de l'article L. 2141-1 du code des transports que SNCF Mobilités a pour mission d'exploiter des services de transport ferroviaire sur le réseau ferré national, de gérer, de façon transparente et non discriminatoire, les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'Etat ou d'autres personnes publiques et qu'il est habilité à exercer toutes activités qui se rattachent directement ou indirectement à ces missions. Ces dispositions ont été précisées par l'article 2 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 susvisé, qui dispose que SNCF Mobilités « *gère les gares de voyageurs et les autres installations de service qui lui sont confiées par l'Etat ou d'autres personnes publiques dans le respect des principes de transparence et de non-discrimination entre entreprises ferroviaires* ».

2.2. Les constatations

13. L'entité SNCF Combustible est rattachée depuis le 1er juillet 2015 à la SNCF. Elle définit les modalités d'accès et les services fournis dans les installations d'approvisionnement en combustible et détermine les redevances à acquitter par les entreprises ferroviaires. Ainsi, SNCF Combustible publie chaque année une offre de référence annexée au document de référence du réseau (annexe 9.2). En outre, SNCF Combustible a la qualité d'exploitant au titre de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (« ICPE ») et assume l'ensemble des risques liés à l'exploitation des stations-service en ce qui concerne notamment la pollution des sols en application d'un contrat de trois ans avec SNCF Mobilités.

14. SNCF Combustible se comporte donc en exploitant d'installation de service au sens de l'article L. 2123-3-2 du code des transports.

15. L'arrêté du 26 juin 2015 portant approbation des périmètres des transferts des biens, droits et obligations prévus par les articles 29 et 30 de la loi du 4 août 2014 confirme le transfert du « *Département SNCF Combustible* » de SNCF Mobilités à la SNCF au titre des fonctions mutualisées.

16. Du point de vue de la SNCF, l'achat et la livraison de combustible, la modernisation ou la construction de stations, l'exploitation au titre de la règlementation ICPE seraient des fonctions mutualisées exercées au bénéfice de l'ensemble du groupe public ferroviaire au sens de l'article 5 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 susvisé, tandis que la vente de combustible aux entreprises ferroviaires, en tant que prestation résultant de l'exercice des fonctions précédentes, constituerait une mission transversale exercée au bénéfice de l'ensemble des acteurs du système ferroviaire au sens de l'article 3 du même décret.

2.3. Appréciation de l'Autorité

17. Si la SNCF a vocation à exercer des missions transversales au bénéfice de l'ensemble des acteurs du système de transport ferroviaire national et des fonctions mutualisées au profit du groupe public ferroviaire, ainsi qu'il est précisé aux points 9 et 10, elle ne doit exercer aucune des missions dévolues à SNCF Réseau par l'article L. 2111-9 du code des transports et à SNCF Mobilités par l'article L. 2141-1 du même code afin de garantir l'exercice indépendant d'un point de vue organisationnel et décisionnel de l'activité d'exploitation des installations d'approvisionnement en combustible.

18. D'une part, SNCF Réseau est, en application de l'article L. 2111-9 du code des transports, chargé d'assurer la gestion des installations de service dont il est propriétaire. S'il peut déléguer la gestion de ses installations de service « *à toute personne* », l'exercice de cette faculté ne saurait toutefois conduire à déroger au principe, posé par l'article L. 2102-1 du code des transports, en vertu duquel la SNCF ne peut exercer aucune des missions prévues à l'article L. 2111-9 du même code.

19. D'autre part, il résulte de la lecture combinée des dispositions de l'article L. 2141-1 du code des transports et l'article 2 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 que SNCF Mobilités a pour mission de gérer les installations de service qui lui sont confiées par l'Etat et d'exercer les activités se rattachant directement ou indirectement à cette mission. Dès lors, et en application de l'article L. 2102-1 du code des transports, la SNCF ne peut exercer une mission de gestion d'installations de services affectées par l'Etat à SNCF Mobilités.

20. Par conséquent, l'exploitation des infrastructures d'approvisionnement en combustible appartenant à SNCF Réseau ou affectées par l'Etat à SNCF Mobilités, comprenant la détermination des conditions d'accès, notamment contractuelles, techniques et tarifaires, ne peut être réalisée par la SNCF sans méconnaître le principe posé à l'article L. 2102-1 du code des transports, qui prévoit que cet établissement public ne saurait exercer de missions dévolues à SNCF Réseau ou à SNCF Mobilités, au rang desquelles figure la gestion des installations de service dont le premier est propriétaire et que le second s'est vu confier par l'Etat.

21. En outre, conformément à l'article 5 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 susvisé, SNCF Réseau doit être en mesure de couvrir ses besoins propres pour l'exercice de ses missions, de sorte que la mutualisation, au sein d'une entité rattachée à la SNCF, de l'achat et la livraison de combustible pour l'ensemble du parc géré par SNCF Mobilités et SNCF Réseau est en tout état de cause exclue. Le c) du 2° de ce même article, qui liste parmi les fonctions mutualisées assurées par la SNCF l'organisation des achats généraux du groupe public ferroviaire, ne saurait, par ailleurs, comprendre les achats spécifiques aux autres EPIC du groupe public ferroviaire.

22. De même, la vente de combustible aux entreprises ferroviaires ne peut constituer une mission transversale exercée au bénéfice de l'ensemble des acteurs du système ferroviaire, en ce qu'elle ne figure pas dans la liste limitative des fonctions transversales fixée à l'article 3 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 susvisé.

23. Ainsi, et sans remettre en cause l'intérêt d'une gestion intégrée ou mutualisée du parc des installations d'approvisionnement en combustible, il résulte de l'ensemble de ces éléments que le rattachement de SNCF Combustible à la SNCF constitue un manquement aux dispositions de l'article L. 2102-1 du code des transports, sans que puissent y faire obstacle à cet égard les termes de l'arrêté du 26 juin 2015 portant approbation des périmètres des transferts des biens, droits et obligations.

24. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de mettre en demeure la SNCF de se conformer à l'obligation qui lui est imposée par l'article L. 2102-1 du code des transports de ne pas exercer les missions d'exploitation des installations d'approvisionnement en combustible de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités mentionnées respectivement aux articles L. 2111-9 et L. 2141-1 du code des transports.

25. Compte-tenu de l'ampleur de la réorganisation, au niveau des trois établissements publics industriels et commerciaux du groupe ferroviaire, qu'implique la fin du rattachement de SNCF Combustible à la SNCF, il y a lieu de fixer le délai imparti dans la mise en demeure au 30 juin 2017. Enfin, dans le souci d'assurer la plus grande transparence sur les décisions prises par l'Autorité, la présente mise en demeure fera l'objet d'une publication.

DÉCIDE :

Article 1er La SNCF est mise en demeure de se conformer, au plus tard le 30 juin 2017, à l'obligation prévue par l'article L. 2102-1 du code des transports de ne pas exercer les missions d'exploitation des installations d'approvisionnement en combustible de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités, respectivement prévues aux articles L. 2111-9 et L. 2141-1 du même code.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 25 mai 2016.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Bénard, Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo