

Avis n° 2016-094 du 8 juin 2016

portant sur le projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service, et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire

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

Saisie pour avis par le directeur des services de transport à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en date du 8 avril 2016 ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports ;

Vu l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu le décret n° 2010-1023 du 1^{er} septembre 2010 modifié relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ;

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

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

Vu le décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF ;

Vu l'avis n° 2015-023 du 1^{er} juillet 2015 sur les projets d'ordonnance et de décrets transposant la directive 2012/34/UE ;

Après en avoir délibéré le 8 juin 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1.1. Le contexte juridique

1. La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, dont le délai de transposition est arrivé à échéance le 16 juin 2015, procède à une refonte de la législation européenne relative à l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire. Elle vise notamment à améliorer la transparence des conditions d'accès aux installations de service et aux prestations qui y sont fournies ainsi qu'à renforcer les obligations d'indépendance des exploitants.
2. Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité a pour objet d'achever le processus de transposition en droit national des dispositions de la directive 2012/34/UE relatives à l'accès aux installations de service entamé par l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015, prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. A cet effet, il modifie les décrets n° 2003-194 du 7 mars 2003, n° 2010-1023 du 1^{er} septembre 2010, n° 2012-70 du 20 janvier 2012, n° 2015-138 du 10 février 2015, et n° 2015-845 du 10 juillet 2015 susvisés ainsi que la partie réglementaire du code des transports.
3. L'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015, sur laquelle l'Autorité s'est prononcée par son avis n° 2015-023 du 1^{er} juillet 2015, a déjà introduit dans le code des transports une grande partie des obligations relatives aux installations de service résultant de la directive.
4. En particulier, elle a renforcé les obligations des exploitants d'installations de service en matière d'accès, en conditionnant les refus d'accès à l'existence d'une alternative viable (article L. 2123-3-1 du code des transports). De même, à travers l'élargissement de l'obligation de séparation comptable de l'article L. 2123-1-1 du code des transports à toutes les entreprises ferroviaires ainsi que la mise en œuvre d'une obligation d'indépendance organisationnelle et décisionnelle de l'exploitation de l'ensemble des installations de service au sein des entreprises ferroviaires, à l'exception des ateliers de maintenance, elle a accru les garanties d'indépendance des exploitants d'installations de service lorsque ceux-ci exercent dans le même temps des activités de transport ferroviaire (article L. 2123-3-7 du code des transports). Enfin, elle a instauré le principe selon lequel lorsqu'une installation de service n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives et qu'au moins un candidat s'est déclaré intéressé par un accès à celle-ci, le propriétaire de l'installation publie l'information indiquant la disponibilité totale ou partielle de cette installation et procède à la recherche d'un exploitant (article L. 2123-3-6 du code des transports).
5. Aussi les dispositions du projet de décret viennent-elles essentiellement préciser le cadre juridique mis en place par l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015.

1.2. Le rôle de l'Autorité dans la transposition et l'application de la directive

6. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité s'attache en particulier à identifier les principales difficultés résultant des mesures nationales de transposition projetées par le Gouvernement. A cet égard, l'Autorité rappelle que l'article 61 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article L. 2132-4 du code des transports, charge les organismes de contrôle nationaux de signaler à la Commission européenne toute mesure nationale d'application qui leur paraîtrait incompatible avec les obligations et objectifs qu'elle met en œuvre.

7. L'Autorité estime utile de rappeler, à cet égard, les conséquences contentieuses pouvant s'attacher à une mauvaise transposition de la directive. Il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises des directives dont le délai de transposition est arrivé à échéance sont revêtues d'un effet direct¹ et sont donc invocables par des particuliers contre des autorités étatiques ou des entités chargées, en vertu d'un acte de l'autorité publique, d'accomplir, sous le contrôle de cette dernière, un service d'intérêt public et qui disposent, à cet effet, de pouvoirs exorbitants². Tel est le cas des établissements publics du groupe public ferroviaire en ce qui concerne leurs activités d'exploitants d'installations de service.

2. ANALYSE DE L'AUTORITÉ

2.1. Les dispositions générales applicables à l'ensemble des installations de service

2.1.1. Sur le périmètre des installations soumises à régulation

a. Les exclusions du champ d'application du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012

- Les voies situées à l'intérieur des centres d'entretien et les dépôts ou garages spécialement conçus pour les engins de traction
8. Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité ajoute un article préliminaire au décret du 20 janvier 2012 qui prévoit notamment que les obligations découlant de ce dernier en matière d'accès et de tarification ne s'appliquent pas : « 2° Aux voies situées à l'intérieur des centres d'entretien qui ne sont pas utilisées pour l'exécution des prestations de maintenance ; / 3° Aux dépôts ou garages spécialement conçus pour les engins de traction ».
 9. Les exclusions prévues dans cet article préliminaire correspondent à celles mentionnées à l'annexe I de la directive 2012/34/UE, qui dresse la liste des éléments constitutifs de l'infrastructure ferroviaire. En pratique, ces exclusions conduiraient notamment à exclure du champ d'application du décret du 20 janvier 2012, les voies de garage situées dans les ateliers de maintenance ainsi que les voies d'accès aux sites d'approvisionnement en combustible enclavés dans ces mêmes ateliers, soit environ la moitié des sites d'approvisionnement.
 10. Selon l'article 10 de la directive 2012/34/UE « [l]es entreprises ferroviaires se voient accorder un droit d'accès [...] à l'infrastructure ferroviaire de tous les États membres [...]. Ce droit concerne également l'accès à l'infrastructure reliant les ports de navigation maritime et intérieure et les autres installations de service visées à l'annexe II, point 2 ». Ces dispositions n'incluent pas dans le champ du droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire l'accès aux installations de service, qui trouve quant à lui son fondement à l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2012/34/UE.
 11. Aussi l'Autorité considère-t-elle que l'annexe I de la directive 2012/34/UE, qui délimite la consistance du seul réseau ferroviaire, doit être lue par opposition à l'annexe II, qui fixe, dans son point 2, la liste des installations de service. Il convient ainsi de regarder le périmètre des installations de service comme délimité au point 2 de l'annexe II de la directive et celui du réseau ferroviaire à l'annexe I de la directive.

¹ CJCE, *Ministère public contre Tullio Ratti*, 5 avril 1979, aff. C-148/78.

² CJCE, *A. Foster e.a. contre British Gas plc*, 12 juillet 1990, aff. C-188/89.

12. En d'autres termes, si les voies situées à l'intérieur des installations d'entretien et des dépôts doivent, conformément à l'annexe I de la directive 2012/34/UE, être exclues du réseau ferroviaire exploité par SNCF Réseau, elles ne sauraient pour autant être exclues du champ des installations de service sans méconnaître la répartition entre l'infrastructure ferroviaire et les installations de service établie dans les annexes I et II de la directive 2012/34/UE.
13. L'Autorité recommande dès lors de supprimer ces exclusions du champ d'application du décret du 20 janvier 2012 de son article préliminaire.
 - Les installations dédiées aux services de navettes sur la Liaison Fixe
14. L'article préliminaire inséré dans le décret du 20 janvier 2012 susvisé prévoit que les dispositions de ce dernier ne sont pas applicables « [a]ux installations exclusivement dédié[e]s aux services de navettes pour véhicules routiers circulant uniquement sur la liaison fixe transmanche mentionnée à l'article L. 2111-8 du code des transports ».
15. Toutefois, l'article 13 et le point 2 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE établissent le principe d'un droit d'accès dans des conditions équitables et non-discriminatoires aux installations de service, sans pour autant aménager de régime dérogatoire pour les installations de la Liaison Fixe transmanche exclusivement dédiées aux services de navettes. En pratique, l'introduction d'une telle exception pourrait avoir pour conséquence de limiter, de manière arbitraire et sans réel fondement, l'accès à certaines installations de la Liaison Fixe.
16. De plus, l'Autorité souligne tout l'enjeu que constitue, pour la mise en œuvre d'une pratique décisionnelle homogène entre elle et l'Office of Rail and Road (ORR), l'adoption d'un cadre juridique de régulation des installations de la Liaison Fixe transmanche conforme aux dispositions de la directive 2012/34/UE.
17. Par conséquent, l'Autorité recommande de supprimer cette exclusion du champ d'application du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012.

b. La fourniture du courant de traction

18. Le projet de décret modifie le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 en rattachant la fourniture du courant de traction à la liste des prestations complémentaires fournies dans les gares de voyageurs, les voies ferrées portuaires, les gares de triage, les gares de formation des trains, les gares de manœuvre, les voies de garage, les terminaux de marchandises, les installations d'entretien et les autres infrastructures techniques.
19. L'annexe II de la directive 2012/34/UE prévoit, dans son point 1, que « [l']ensemble des prestations minimales comprend : [...] e) l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, le cas échéant ; [...] » et, d'autre part, dans son point 3, que « les prestations complémentaires peuvent comprendre : a) le courant de traction, dont les redevances seront séparées, sur les factures, des redevances d'utilisation du système d'alimentation électrique, sans préjudice de l'application de la directive 2009/72/CE ; [...] ».
20. Il ressort ainsi de l'annexe II de la directive 2012/34/UE que, dès lors qu'elle est intrinsèquement liée à l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, la fourniture du courant de traction relève des prestations complémentaires aux prestations minimales devant être fournies par les gestionnaires d'infrastructures et non des prestations complémentaires pouvant être fournies par les exploitants d'installations de service. C'est en ce sens que le décret n° 2015-1040 du 20 août 2015 a modifié l'article 3 du décret du 7 mars 2003 susvisé en ajoutant le paragraphe V relatif à la fourniture de courant de traction en tant que prestation complémentaire aux prestations minimales.

21. Les obstacles techniques liés à la fourniture du courant de traction par les exploitants d'installations de service sont, au demeurant, de nature à conforter cette analyse.
22. En effet, s'agissant de la facturation et, préalablement, de la détermination de la consommation des entreprises ferroviaires au sein des installations de service, la prestation de fourniture de courant de traction dans les installations de service supposerait que les exploitants d'installations de service offrant cette prestation disposent de compteurs électriques aux bornes de leurs installations. Or, à ce jour, seule la frontière entre le réseau ferré national et les réseaux de transport et de distribution d'électricité est équipée de compteurs. De plus, les entreprises ferroviaires disposant d'un contrat de fourniture avec un fournisseur autre que SNCF Réseau, dès lors qu'elles négocient un contrat pour leur consommation globale en courant de traction sur l'ensemble des infrastructures ferroviaires, seraient peu susceptibles de demander une telle prestation. Enfin, dans l'hypothèse où l'exploitant d'installations de service réunirait les conditions nécessaires pour devenir fournisseur d'électricité et disposerait de compteurs aux bornes de son installation, l'exploitant d'installations de service fournisseur de courant de traction serait dans l'impossibilité de différencier, dans la consommation de courant de traction au sein de son installation, les entreprises ferroviaires bénéficiant de cette prestation complémentaire de celles ayant opté pour une solution alternative.
23. Par voie de conséquence, l'Autorité recommande de supprimer les dispositions des articles 4, 5, 6, 7, 9 et 9-1 du décret n° 2012-70 susvisé tel que modifié par le projet de décret relatives à la prestation complémentaire de fourniture du courant de traction.

2.1.2. Sur les conditions d'accès aux installations de service

a. Les services offerts par les exploitants

24. L'article 2 du décret du 20 janvier 2012 dans sa version résultant du projet de décret dispose que les exploitants d'installations de service offrent, dans des conditions équitables, transparentes et non-discriminatoires, un service de base ainsi que, le cas échéant, des prestations complémentaires et connexes. Les articles 4 à 9-1 du décret du 20 janvier 2012 également modifiés listent de manière limitative, pour chaque catégorie d'installation de service, les prestations constituant le service de base ainsi que les prestations complémentaires et connexes.
25. Or, aux termes de l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2012/34/UE et du point 2 de son annexe II, les exploitants d'installations de service doivent fournir aux candidats l'accès aux installations qu'ils exploitent et les services qui y sont offerts.
26. Les points 3 et 4 de l'annexe II ajoutent que certains des services fournis aux candidats peuvent être classés au rang des prestations complémentaires ou connexes, sans toutefois préciser si cette appréciation est laissée aux Etats membres ou aux exploitants d'installations de service.
27. Il résulte ainsi de l'annexe II de la directive 2012/34/UE que les exploitants d'installations de service doivent, en principe, fournir aux candidats, de manière transparente et non-discriminatoire, l'ensemble des services offerts dans les installations qu'ils exploitent. En outre, il est loisible aux Etats membres de classer ou de laisser les exploitants d'installations de service classer certains des services fournis dans ces installations au rang de prestations complémentaires ou connexes.
28. L'Autorité estime que les articles 4 à 9-1 du projet de décret du 20 janvier 2012 tel que modifié par le projet de décret ne sont pas conformes à l'article 13, paragraphe 2, et l'annexe II de la directive 2012/34/UE à deux titres. En premier lieu, en méconnaissance du point 2 de l'annexe II, le projet de décret limite le service de base ainsi que les prestations complémentaires et connexes à un certain nombre de services, sans viser à l'exhaustivité des prestations pouvant être fournies dans les installations de service, tandis que la directive 2012/34/UE privilégie une

approche extensive en considérant que l'ensemble des services rendus dans les installations de service doit l'être de manière non-discriminatoire par l'exploitant. En second lieu, le projet de décret dresse de manière limitative la liste des prestations complémentaires et celle des prestations connexes pour chaque installation de service, ne laissant ainsi aucune marge de manœuvre aux exploitants.

29. Par conséquent, l'Autorité recommande de modifier les I et II des articles 4 à 9-1 afin de prévoir que les listes des prestations indiquées ne soient pas limitatives.

b. Les refus opposés par les exploitants d'installations de service

30. Le deuxième alinéa du I de l'article 2 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié par le projet de décret précise les conditions dans lesquelles un exploitant d'installation de service peut refuser l'accès ou la fourniture d'une prestation du service de base à un candidat, il prévoit que « [l']exploitant de l'installation de service motive par écrit toute décision de refus de fournir une prestation et indique dans ce cas la ou les alternatives viables mentionnées à l'article L. 2123-3-1 du code des transports existant dans d'autres installations. L'absence de réponse dans le délai mentionné à l'article L. 2123-3-3 du code des transports vaut rejet de la demande d'accès. L'exploitant motive alors sans délai son refus ».
31. L'Autorité s'interroge sur la pertinence de la mesure prévoyant que l'absence de réponse dans le délai fixé par l'Autorité tel que prévu à l'article L. 2123-3-3 du code des transports vaut rejet implicite de la demande. En effet, l'exploitant d'installation de service est tenu de motiver son refus sans délai suite à l'échéance du délai mentionné à l'article L. 2123-3-3 s'il n'accède pas à la demande du candidat, ce qui revient à lui fournir une réponse.
32. En outre, la rédaction de cette disposition permet à l'exploitant d'installation de service qui ne répond pas à une demande dans le délai mentionné à l'article L. 2123-3-3 du code des transports de s'affranchir de son obligation d'indiquer les alternatives viables existantes, et ce, en méconnaissance du principe posé par l'article L. 2123-3-1 du code des transports, transposant l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2012/34/UE. Ce dernier article, en effet, ne distingue pas les refus selon qu'ils sont exprès ou tacite, et impose dans tous les cas que les demandes d'accès à une installation de service en vue de la fourniture d'un service de base ne peuvent être refusées par l'exploitant de l'installation de service que s'il existe une alternative viable.
33. A cet égard, il convient de rappeler que l'indication d'une alternative viable par l'exploitant en cas de refus d'accès est d'autant plus importante qu'elle constitue, le cas échéant, une condition de recevabilité des saisines au titre de l'article L. 2123-3-4 du code des transports, selon lequel « [e]n cas d'impossibilité de satisfaire l'ensemble des besoins avérés d'accès à l'installation concernée et en l'absence d'alternative viable, le candidat peut demander à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières de prendre les mesures permettant de concilier au mieux les demandes d'accès ».
34. Enfin, aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 2 du décret n° 2012-70 modifié, et à la différence de ce qu'il prévoit dans le cas où l'exploitant répond expressément à une demande dans le délai mentionné à l'article L. 2123-3-3 du code des transports, la motivation des décisions tacites de refus d'accès des exploitants d'installations de service ne doit pas obligatoirement être formulée par écrit.
35. Dès lors, l'Autorité considère que la mention selon laquelle les exploitants d'installations de service peuvent refuser implicitement l'accès à une installation de service ou à une prestation régulée fournie dans cette installation n'est conforme ni à l'article L. 2123-3-1 du code des transports, ni à l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2012/34/UE. Elle recommande, à cet effet, de la supprimer.

2.1.3. Sur les obligations relatives à la tarification des installations de service

a. Les obligations comptables

36. Le projet de décret modifie l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 afin d'y introduire une disposition prévoyant que « [p]our la détermination du coût de ces prestations et du tarif des redevances, l'exploitant de l'installation de service tient une comptabilité analytique de l'ensemble des recettes et des charges relatives aux prestations régulées ».
37. L'Autorité accueille favorablement cette nouvelle disposition en ce qu'elle lui permettra de se fonder sur des données comptables plus précises pour contrôler la tarification de l'accès et des prestations fournies dans chaque type d'installation de service. Elle rappelle que cette disposition est sans incidence sur l'obligation de séparation comptable prévue à l'article L. 2123-1-1 du code des transports, laquelle impose aux entreprises ferroviaires d'établir un bilan, un compte de résultat et des annexes pour l'activité d'exploitation d'installation de service.
38. Dans l'objectif de garantir la pertinence des coûts utilisés pour la fixation des redevances, l'Autorité recommande de préciser dans le décret que la comptabilité analytique devra être tenue, au sein d'une entreprise, pour chaque entité se voyant affecter des actifs et/ou exerçant l'exploitation opérationnelle d'une installation de service, et ce, pour chaque catégorie d'installation de service. Elle suggère en outre, à l'instar de ce que prévoit l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, de compléter le projet de décret par une disposition imposant aux exploitants d'installations de service de distinguer, au sein de cette comptabilité analytique, le cas échéant, les charges relatives aux activités régulées, les charges relatives aux activités non-régulées et la quote-part des charges communes relatives aux activités régulées.

b. L'établissement de devis par les exploitants d'installations de service

39. L'article 3 du décret du 20 janvier 2012 tel que modifié par le projet de décret prévoit que « [l]orsque la spécificité des prestations complémentaires ou connexes ne permet pas d'établir un tarif unitaire, ainsi que pour les prestations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9, l'exploitant de l'installation de service peut définir les principes tarifaires d'établissement de devis ».
40. L'Autorité estime que le recours à l'établissement de devis pour la tarification de certaines prestations est de nature à porter atteinte au principe de transparence tarifaire, qui impose aux exploitants d'installations de service de tenir à disposition de tous les opérateurs des informations tarifaires précises et prévisibles leur permettant de vérifier la pertinence du montant des redevances acquittées ainsi que d'intégrer ces charges dans leur plan d'affaires. Il est également susceptible de remettre en cause le principe de non-discrimination dès lors que cette pratique ne permet pas de garantir que le montant de la redevance acquitté sera à chaque fois identique pour l'exécution d'une même prestation. Le recours à l'établissement de devis devrait donc être exclu pour les prestations du service de base fournies dans les installations de service, dès lors que, eu égard à leur nécessité pour l'accès au marché, elles nécessitent de se voir appliquer sans concession les obligations prévues par la directive en matière de transparence et de non-discrimination.
41. Dès lors, l'Autorité recommande la suppression de la possibilité pour les exploitants d'installations de service de recourir à l'établissement de devis pour les prestations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9.

42. S'agissant des prestations complémentaires ou connexes, l'Autorité rappelle qu'aux termes des paragraphes 7 et 8 de l'article 13 de la directive n° 2012/34/UE susvisée, l'exploitant d'une installation de service qui fournit une prestation complémentaire ou une prestation connexe est tenu de le faire de manière non discriminatoire. La faculté de recourir à l'établissement de devis ne saurait donc permettre aux exploitants de s'affranchir de cette obligation.
43. Ainsi, la faculté d'établir des devis ne peut être envisagée qu'à la condition d'encadrer son champ d'application plus strictement que ne le fait le projet de décret, qui laisse les exploitants décider de manière discrétionnaire quelles prestations ne peuvent faire l'objet d'un tarif unitaire. Corrélativement, les principes tarifaires d'établissement de devis doivent être définis de la manière la plus précise et complète possible afin de limiter tout arbitraire.
44. Par voie de conséquence, l'Autorité recommande d'astreindre l'exploitant à l'obligation de motiver le caractère spécifique des prestations, sous le contrôle du régulateur qui pourrait s'y opposer lors de l'examen annuel de la tarification.

c. La publication et la communication des tarifs

45. Le projet de décret insère dans l'article 2 du décret du 20 janvier 2012 un paragraphe qui liste les informations devant être publiées par les exploitants d'installations de service. S'agissant des informations tarifaires, le projet de décret impose aux exploitants de publier « [l]e *tarif des redevances dues au titre des prestations régulées* ».
46. Cette seule information apparaît insuffisante pour permettre une parfaite information des candidats sur la pertinence du niveau des redevances qu'ils acquittent et sur son évolution.
47. Dès lors, afin d'assurer une plus grande transparence de la fixation des redevances perçues par les exploitants d'installations de service, l'Autorité recommande que les exploitants publient, en plus du tarif des redevances dues au titre des prestations régulées, les informations relatives aux modalités de calcul et aux formules d'indexation.
48. En outre, cette disposition prévoit, s'agissant des modifications apportées par l'exploitant d'installations de service aux informations publiées sur leur site internet, que « [t]out *changement dans ces informations fait l'objet d'une mise à jour sur le site internet de l'exploitant d'installation de service* ». A cet égard, l'Autorité préconise de renforcer cette exigence en prévoyant que les exploitants d'installations de service informent les entreprises ferroviaires clientes de toutes mises à jour intervenues sur leur site internet.
49. Enfin, le décret soumis à l'examen de l'Autorité a introduit un nouvel alinéa à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 prévoyant que « [l]'*exploitant de l'installation de service est en mesure de prouver aux entreprises ferroviaires et aux candidats que le montant des redevances facturé est conforme au tarif des redevances dues au titre des prestations régulées publié conformément au IV de l'article 2* ».
50. La rédaction de cette disposition apparaît moins contraignante que celle de la directive 2012/34/UE, qui prévoit dans son article 31, paragraphe 2, que « le *gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant d'installation de service sont en mesure de prouver aux entreprises ferroviaires que les redevances d'utilisation de l'infrastructure et des services réellement facturées à l'entreprise ferroviaire en application des articles 30 à 37 sont conformes à la méthodologie, aux règles et, le cas échéant, aux barèmes définis dans le document de référence du réseau* ».
51. L'Autorité recommande d'adopter une rédaction de cette disposition similaire à celle prévue dans la directive 2012/34/UE.

2.1.4. Sur la consultation de l'Autorité par les exploitants d'installations de service

a. Le calendrier de l'avis conforme sur la fixation des redevances

52. Aux termes du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies.
53. Le projet de décret soumis à l'examen de l'Autorité met en place trois calendriers différents de consultation de l'Autorité pour les tarifs applicables aux installations de service. Le premier, prévu au III de l'article 3, s'applique aux exploitants d'installations de service autres que SNCF Réseau et prévoit qu'au plus tard six mois avant leur entrée en vigueur, les tarifs sont publiés, l'Autorité disposant de trois mois pour rendre son avis conforme. Le deuxième, établi au IV de l'article 3, s'applique à SNCF Réseau et prévoit que les tarifs sont publiés dans le document de référence du réseau et que l'Autorité dispose d'un délai de trois mois pour rendre son avis conforme. Le troisième, applicable aux gares de voyageurs, est prévu à l'article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 et énonce que les tarifs sont publiés dans le document de référence des gares et que l'Autorité dispose d'un délai de quatre mois pour rendre son avis conforme. Dans les trois cas, l'absence d'avis rendu par l'Autorité dans les délais vaut validation implicite du tarif.
54. Ces délais restreints, combinés au fait que l'absence d'avis de l'Autorité vaut validation implicite des tarifs, ne permettront pas en l'état à l'Autorité de pouvoir se prononcer dans des conditions satisfaisantes sur les projets de tarification proposés par les exploitants d'installations de service. En particulier, il convient de souligner que le projet de décret introduit la possibilité pour les exploitants d'installations de service de pouvoir établir des tarifs pour une période pluriannuelle. Or, ceux-ci, de par leurs enjeux, nécessitent une instruction plus approfondie qu'une tarification annuelle.
55. En outre, compte tenu, d'une part, du délai dans lequel les exploitants d'installations de service autre que SNCF Réseau doivent soumettre à l'Autorité leurs projets de tarification – six mois avant leur entrée en vigueur – et, d'autre part, du délai dans lequel l'Autorité doit émettre son avis conforme – trois mois –, les exploitants ne disposeraient que de peu de temps pour se conformer aux éventuelles réserves émises par l'Autorité.
56. Aussi, eu égard à l'ensemble des éléments qui précèdent, l'Autorité recommande de modifier le III de l'article 3 du 20 janvier 2012 modifié par le projet de décret en supprimant la disposition prévoyant que l'absence de réponse de l'Autorité vaut avis favorable sur la fixation des redevances et en portant à un an avant l'entrée en vigueur des tarifs le délai prévu pour la transmission des informations relatives à l'élaboration de redevances pluriannuelles.
57. En outre, et afin de se prémunir contre d'éventuels retards pris dans l'instruction des projets de tarification imputables aux exploitants d'installations de service, l'Autorité propose que le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 lui permette de faire débiter les délais d'instruction de trois mois pour les installations de service et de quatre mois pour les gares de voyageurs à la réception de l'ensemble des éléments utiles à l'édiction de chacun de ses avis.

b. La consultation de l'Autorité sur les aspects techniques et contractuels de l'accès aux installations de service

58. A la différence des installations de service exploitées par SNCF Réseau et des gares de voyageurs pour lesquelles l'Autorité peut s'exprimer sur les conditions non-tarifaires d'accès dans le cadre de ses avis motivés sur les documents de référence du réseau et des gares, l'absence de précisions quant aux délais dans lesquelles les exploitants d'autres installations doivent publier

les informations relatives à l'accès à leurs installations de service ne permet pas à l'Autorité de se saisir des aspects techniques et contractuels d'accès à ces installations.

59. Or, si les problématiques d'accès aux installations de service peuvent être d'ordre tarifaire, elles peuvent également porter sur l'application de clauses contractuelles ou sur le caractère non-transparent ou inéquitable des conditions techniques de cet accès. A cet égard, l'Autorité rappelle qu'elle a déjà eu à se prononcer sur les conditions techniques d'accès aux installations de service dans le cadre de procédures de règlement de différend, démontrant ainsi la réalité des risques de discriminations non-tarifaires³. De même, dans sa décision n° 12-D-25 du 18 décembre 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises, l'Autorité de la concurrence a sanctionné des pratiques non tarifaires d'entrave à l'accès aux cours des marchandises.
60. Dès lors, afin de lui permettre d'examiner les conditions techniques et contractuelles d'accès aux installations de service dans le cadre de son avis motivé sur le document de référence du réseau prévu à l'article L. 2133-6 du code des transports, l'Autorité recommande d'introduire dans le décret du 20 janvier 2012 l'obligation, pour les exploitants d'installations de service autres que SNCF Réseau, de fournir à SNCF Réseau l'adresse du site internet comprenant les informations prévues au IV de l'article 2 du décret du 20 janvier 2012 susmentionné tel que modifié par le projet de décret. Cette information doit être portée à la connaissance de SNCF Réseau chaque année avant la date de publication du document de référence de réseau prévue au II de l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, en précisant le cas échéant les modifications intervenues.

2.2. Dispositions spécifiques à certaines installations de service

2.2.1. Les gares de voyageurs

a. Le directeur des gares de voyageurs

61. L'article 25 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 tel que modifié par le projet de décret donne compétence au ministre en charge des transports, sur proposition du conseil d'administration de SNCF Mobilités et après avis motivé de l'Autorité, pour nommer et mettre fin de manière anticipée aux fonctions du directeur des gares. Il prévoit en outre que le mandat du directeur des gares est de cinq ans renouvelables.
62. Cette évolution doit contribuer à renforcer l'indépendance décisionnelle du gestionnaire des gares de voyageurs, dans un contexte où, actuellement, celui-ci est juridiquement rattaché à l'opérateur historique de transport ferroviaire. Au regard des dispositions applicables à SNCF Réseau, l'Autorité note qu'un avis conforme du régulateur serait propre à renforcer les garanties de nomination ou de révocation du directeur des gares.
63. En tout état de cause, la modification introduite par le projet de décret ne suffit pas à garantir l'indépendance décisionnelle et organisationnelle du gestionnaire requise par l'article 13 de la directive 2012/34/UE, eu égard, notamment, au fait que le gestionnaire des gares dépend, en l'absence de ressources humaines propres suffisantes, du concours des autres services de SNCF Mobilités pour assurer la réalisation d'un certain nombre de ses prestations en gares ou que son budget demeure tributaire d'arbitrages internes à l'établissement public.

³ Cf. Décision n° 2013-028 du 3 décembre 2013 portant sur la demande formée par Euro Cargo Rail dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation des voies de service et à la tarification de leur usage.

64. L'Autorité estime donc que le projet de décret n'apporte qu'une amélioration ponctuelle, dans les limites de surcroît fixées par le code des transports, qui ne saurait satisfaire en tant que telles les exigences de la directive 2012/34/UE. A cette fin, elle appelle le Gouvernement et le Parlement à remédier à cette situation porteuse de risques de discrimination et de dissémination d'informations confidentielles par une évolution des structures. Le rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement avant le 4 août 2016, en application de l'article 29 de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, devrait éclairer les différentes solutions envisageables. L'Autorité prévoit, dans cette perspective, de formuler des recommandations pour contribuer au débat à venir.
65. Sans préjudice des observations qui précèdent, aux fins de renforcer davantage les garanties d'indépendance du directeur des gares et de prévenir toute pression excessive liée à l'éventualité d'un renouvellement du mandat, l'Autorité recommande, à tout le moins, que l'article 25 du décret du 10 février 2015 susvisé soit complété en prévoyant que le mandat du directeur des gares ne peut être renouvelé qu'une seule fois au plus.

b. Les spécificités des redevances en gares

66. Les modifications apportées à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 par le projet de décret laissent la possibilité aux exploitants d'installations de service d'établir des redevances pour une période pluriannuelle et prévoient que le montant des redevances perçues ne peut dépasser le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. Contrairement à ces dispositions, le II de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 demeure inchangé quant à l'obligation pour le gestionnaire des gares de voyageurs de produire une tarification sur une base annuelle et quant aux principes de stricte couverture des charges prévisionnelles correspondants à la réalisation des prestations pour les différents périmètres de gestion.
67. S'agissant de la pluri-annualité des redevances, l'Autorité estime qu'une tarification pluriannuelle des gares de voyageurs, à l'instar de celle prévue pour les autres installations de service dans le projet de décret, serait vertueuse en ce qu'elle serait porteuse d'une plus grande prévisibilité sur l'évolution des redevances pour les entreprises ferroviaires et les candidats et qu'elle permettrait la mise en œuvre de mécanismes incitatifs pertinents garantissant une gestion optimale de celles-ci. De même, une tarification pluriannuelle permettrait de lisser, sur plusieurs années, les évolutions tarifaires, parfois brutales, sans porter préjudice ni au gestionnaire des gares de voyageurs, ni aux entreprises ferroviaires ou aux candidats.
68. En ce qui concerne les principes tarifaires, le principe selon lequel les redevances ne dépassent pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable énoncé à l'article 3 du décret n° 2012-70 dans sa version modifiée par le présent projet de décret apportent une plus grande souplesse en matière de construction tarifaire permettant, à titre d'exemple, d'utiliser les redevances pour inciter l'exploitant d'installations de service à rationaliser des actifs sous-utilisés.
69. Par voie de conséquence, l'Autorité recommande de mettre en cohérence les dispositions du décret du 7 mars 2003 avec les évolutions prévues par le projet de décret modifiant le décret du 20 janvier 2012 en permettant l'établissement d'une tarification sur une base pluriannuelle pour les gares de voyageurs qui respecte le principe énoncé dans la directive selon lequel les redevances ne dépassent pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.

c. Le cas particulier des quais

70. La redevance dite « *redevance quais* » a pour objet d'assurer la couverture des coûts encourus par SNCF Réseau pour la fourniture de prestations sur son patrimoine en gares de voyageurs.

71. L'article 1^{er} du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié par le projet de décret dresse une liste des installations de service, ces dernières comprennent notamment « [l]es gares de voyageurs et les haltes ouvertes au public, y compris les quais, leurs bâtiments et leurs autres équipements ». Il en résulte que les quais des gares de voyageurs sont considérés par le projet de décret comme des installations de service et qu'elles devraient ainsi se voir appliquer les principes tarifaires en découlant.
72. Or, la lettre même de l'annexe I de la directive 2012/34/UE dispose que l'infrastructure ferroviaire se compose notamment des « quais à voyageurs et à marchandises, y compris dans les gares de voyageurs et les terminaux de marchandises », pour autant qu'ils fassent partie des voies principales et des voies de service.
73. L'article 13, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE prévoit par ailleurs que « [l]es gestionnaires de l'infrastructure fournissent à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, l'ensemble des prestations minimales établies à l'annexe II, point 1 », cette dernière faisant référence, dans son c), à « l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris les branchements et aiguilles du réseau ».
74. Il en résulte que la redevance quais devrait être intégrée dans les prestations minimales, pour ce qui relève des dépenses relatives aux seuls quais (à l'exclusion donc des autres dépenses que couvre cette redevance comme les grandes halles voyageurs).
75. Pour autant, le Gouvernement fait valoir une interprétation différente du texte en considérant que l'annexe I ne fait que recenser, aux fins d'une définition extensive de l'infrastructure ferroviaire, l'ensemble des composantes qui la constituent, et que l'annexe II détermine, sans référence directe à l'annexe I, les différentes catégories de redevance pour l'utilisation de ce réseau, organisées autour des services qui y sont définis. Dès lors, il n'y aurait pas lieu d'établir, dans la lecture du 1. de l'annexe II, de lien avec la définition de l'infrastructure que donne l'annexe I.
76. L'Autorité rappelle qu'elle a déjà souligné dans son avis n° 2015-023 du 1^{er} juillet 2015 sur la même question, que « l'interprétation proposée par le ministère est juridiquement discutable » et estime qu'en l'état actuel de sa rédaction, le projet de décret n'est pas conforme à la lettre de la directive 2012/34/UE, et notamment de ses annexes I et II.

2.2.2. Les terminaux de marchandises

77. Le II de l'article 7 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 tel que modifié par le projet de décret dispose, s'agissant des terminaux de marchandises, que « [l]es prestations complémentaires comprennent : [...] b) La manutention réalisée avec des installations et équipements spécialisés du terminal ».
78. Les terminaux de marchandises constituent une catégorie générique d'installations de service regroupant à la fois les cours de marchandises et les chantiers de transport combiné. Or, bien que présentant certaines caractéristiques similaires, la nature des services proposés dans ces deux types d'installations de service doit conduire à les distinguer. En effet, alors que la manutention d'UTI (unités de transport intermodal) effectuée par l'exploitant du site pour le compte d'opérateurs de transport combiné avec des installations spécifiques constitue le cœur de l'activité d'un chantier de transport combiné, cette prestation diffère dans les cours de marchandises, puisque, d'une part, elle n'est pas indispensable pour l'utilisation de l'installation de service et, d'autre part, elle est effectuée, le cas échéant, principalement par les utilisateurs du site et non les exploitants. En outre, la manutention d'UTI par les opérateurs de transport combiné qui utilisent les chantiers de transport combiné poserait, en pratique, d'importants problèmes de sécurité liés à la co-activité entre manutentionnaires.

79. Aussi, et afin de tenir compte de l'ensemble des particularités propres aux chantiers de transport combiné et aux cours de marchandises, l'Autorité suggère de prévoir que la prestation de manutention soit, dans le cas où elle est offerte au sein de chantiers de transport combiné, considérée comme relevant du service de base et non des prestations complémentaires. Elle recommande, à ce titre, de dissocier ces deux installations de service dans le décret du 20 janvier 2012 en scindant l'article 7 en deux articles, le premier, relatif aux cours de marchandises, et reprenant la formulation actuelle de l'article 7, et le second, visant les chantiers de transport combiné, et comprenant dans son service de base la prestation de manutention.

2.2.3. Les stations d'approvisionnement en combustible

80. Le I de l'article 8 du décret du 20 janvier 2012 tel que modifié par le projet de décret dispose que « [l]e service de base fourni sur les infrastructures de ravitaillement en combustible comprend l'accès depuis la voie publique à ces infrastructures, l'utilisation des voies ferrées permettant l'accès à ces infrastructures, l'utilisation des autres installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en combustible, ainsi que la fourniture du combustible dans ces infrastructures ».
81. Il résulte de la nouvelle rédaction de cet article que la prestation de fourniture du combustible peut être regardée comme incluant la prestation d'approvisionnement des trains en combustible (délivrée par un « pompiste »), et qui était jusqu'alors classée en prestation complémentaire, deviendrait une prestation du service de base. Cette modification du cadre réglementaire aurait pour conséquence de ne plus permettre aux entreprises ferroviaires de se ravitailler par elles-mêmes en combustible. Or, non seulement, depuis l'horaire de service 2016, SNCF Combustible propose l'accès à des sites d'approvisionnement en libre-service mais il ressort des travaux menés par l'Autorité sur ce type d'installations de service que le fait que les candidats assurent par eux-mêmes la fourniture des services de pilotage et d'approvisionnement permet une utilisation plus efficace de l'installation.
82. Dès lors, afin de lever toute ambiguïté, l'Autorité propose de préciser le cadre juridique applicable aux stations d'approvisionnement en combustible en incluant expressément la prestation d'approvisionnement en combustible dans la catégorie des prestations complémentaires.

2.2.4. Les installations d'entretien et les autres infrastructures techniques

83. A titre liminaire, le 1 de l'article 9 du décret du 20 janvier 2012 tel que modifié par le projet de décret prévoit que l'ensemble des installations d'entretien, destinées à l'exécution de prestations de maintenance légère et/ou lourde, à l'exclusion des installations qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques, sont soumises aux obligations du décret. Les prestations fournies dans ces installations dédiées à la maintenance lourde des trains à grande vitesse et celles affectées à des matériels roulants nécessitant des installations spécifiques sont quant à elles considérées comme des prestations connexes fournies dans ces installations. A ce titre, et conformément au 9° de l'article préliminaire ajouté au décret du 20 janvier 2012 susvisé, dès lors que ces prestations ne sont proposées que par un seul fournisseur, elles constituent des prestations régulées.
84. L'Autorité relève que le projet de décret a fait évoluer le cadre réglementaire relatif aux installations d'entretien afin de soumettre, conformément au point 2 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE, l'ensemble de ces installations d'entretien au champ de la régulation.
85. Les prestations du service de base fournies dans ces installations, listées à l'article 9 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié, comprennent « a) L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des centres d'entretien et aux autres installations techniques, nécessaires à l'exécution des prestations de maintenance ; / b) L'accès

depuis la voie publique à ces centres et installations ; / c) L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère qui comprennent notamment la vérification, le diagnostic et l'échange rapide des organes remplaçables et les interventions légères et de courte durée nécessaires au maintien des engins dans leur service, à l'exclusion d'opérations programmables hors roulement ; / d) La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ; / e) Les services de pilotage à l'intérieur du site ; / f) Dès lors qu'une entreprise ferroviaire en fait la demande, l'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser des opérations de maintenance lourde ».

86. De même, les prestations du service de base dans les autres infrastructures techniques, listées à l'article 9-1, comprennent : « a) L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des autres infrastructures techniques ; / b) L'accès depuis la voie publique à ces infrastructures ; / c) L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations de nettoyage externe des trains et la vidange des toilettes ; / d) L'utilisation des installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en sable des matériels roulants ; / e) L'accès aux passerelles de visite de toiture ; / f) La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ; / g) Les services de pilotage à l'intérieur du site ».
87. L'Autorité estime qu'une telle rédaction est porteuse d'ambiguïtés en ce que les articles 9 et 9-1 du décret du 20 janvier 2012 modifié n'incluent pas dans les prestations régulées, en plus de l'utilisation des installations et équipements, les prestations d'entretien effectuées par l'exploitant de l'installation et ce, conformément à l'annexe II, point 2, de la directive 2012/34/UE.
88. Ainsi, et afin d'inclure dans le champ de régulation l'ensemble des prestations fournies dans les installations d'entretien ainsi que dans les autres infrastructures techniques, l'Autorité recommande de modifier la liste des prestations complémentaires prévue au II des articles 9 et 9-1 afin d'y inclure les prestations fournies par les exploitants dans ces installations de service pour que, le cas échéant, les entreprises ferroviaires puissent en faire la demande.

2.3. Les dispositions transitoires

89. L'article 8 du présent projet de décret fixe les dispositions transitoires relatives à la tarification des gares de voyageurs et des autres installations de service. Il énonce que SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau disposent d'un délai de deux mois à compter de la publication du projet de décret pour mettre en conformité le document de référence des gares de voyageurs et le document de référence du réseau avec les évolutions réglementaires qu'il met en œuvre. Il prévoit en outre que, pour ces mises à jour, l'avis conforme de l'Autorité n'est pas requis.
90. L'Autorité constate que cette dernière disposition entre en contradiction avec l'article L. 2133-5 du code des transports, qui pose le principe de l'avis conforme de l'Autorité sur la fixation des redevances d'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis. Toutefois, l'Autorité note que si le présent projet de décret était adopté avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2017, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions devraient lui soumettre dans de très brefs délais une nouvelle tarification pour l'horaire de service 2016, laquelle, eu égard aux délais d'instruction de l'avis conforme de l'Autorité, ne serait applicable que pour quelques semaines seulement.

91. Dans ces conditions, l'Autorité propose de compléter l'article 8 du projet de décret en prévoyant que les obligations prévues dans le présent projet de décret ne seront applicables qu'à compter de l'horaire de service 2017. Il convient également de soumettre la mise en conformité du document de référence des gares et du document de référence du réseau pour cet horaire de service à un avis conforme, conformément à l'article L. 2133-5 du code des transports et en cohérence avec l'article 7 du projet de décret. Consciente de la nécessité de rendre rapidement conforme la tarification des installations de service aux obligations issues de la directive 2012/34/UE, l'Autorité s'attachera à rendre son avis conforme dans les meilleurs délais.

2.4. Les modifications apportées aux dispositions transitoires du décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF

92. Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité modifie l'article 9 du décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015. La nouvelle formulation prévoit que la SNCF transmet à l'Autorité le premier projet de document de référence et de tarification des prestations de sûreté neuf mois après la publication du décret du 10 juillet 2015, et non plus, au plus tard, le 30 avril 2016 comme l'indiquait l'article 9 dans sa version initiale.
93. Il résulte de cette nouvelle rédaction que, dès lors que le décret du 10 juillet 2015 susmentionné a été publié au Journal officiel du 11 juillet 2015, la SNCF devait saisir l'Autorité au plus tard le 11 avril 2016, soit 19 jours avant la date butoir initiale. En tout état de cause, une telle modification de l'article 9 du décret n° 2015-845 apparaît superflue puisque la SNCF a d'ores et déjà saisi l'Autorité dudit document de référence.
94. Par conséquent, l'Autorité recommande de ne pas modifier l'article 9 sur le délai de saisine de l'Autorité par la SNCF pour le premier projet de document de référence et de tarification des prestations de sûreté.

2.5. Les modifications apportées au décret n° 2010-1023 du 1^{er} septembre 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires

95. Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité apporte quelques modifications au décret du 1^{er} septembre 2010 susvisé, relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.
96. L'Autorité appelle l'attention sur le fait que, parallèlement à cette saisine, elle a été saisie pour avis par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique d'un projet de décret relatif aux gares routières, à la codification dans le code des transports des dispositions relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières et comportant diverses dispositions en matière de transport public de personnes, qui codifie en particulier au code des transports les dispositions à caractère réglementaire relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.
97. Ainsi, hormis l'ajout de l'article 7-1 au décret du 1^{er} septembre 2010 fixant le délai prévu à l'article L. 2132-6 du code des transports à six mois, dont il serait au demeurant heureux qu'il fasse l'objet d'une codification au code des transports, l'ensemble des modifications apportées par le présent projet de décret sont traitées dans le projet soumis par le ministre de l'économie de l'industrie et du numérique.

CONCLUSION :

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service, et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire, et recommande de le modifier dans le sens des propositions jointes en annexe du présent avis.

Le présent avis sera notifié au directeur des services de transport à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 8 juin 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

Annexe

Article	Projet soumis par le Gouvernement	Propositions de l'Autorité
Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres installations de service		
Article préliminaire, II	<p>II. - Le présent décret ne s'applique pas :</p> <p>1° Aux embranchements particuliers. Toutefois un accès non-discriminatoire à ces embranchements doit être garanti, quel que soit leur propriétaire, lorsqu'il est nécessaire pour avoir accès à des installations de service qui sont essentielles pour la fourniture de services de transport et lorsqu'ils desservent ou peuvent desservir plus d'un client final ;</p> <p>2° Aux voies situées à l'intérieur des centres d'entretien qui ne sont pas utilisées pour l'exécution des prestations de maintenance ;</p> <p>3° Aux dépôts ou garages spécialement conçus pour les engins de traction ;</p> <p>4° Aux installations exclusivement dédiés aux services de navettes pour véhicules routiers circulant uniquement sur la liaison fixe transmanche mentionnée à l'article L. 2111-8 du code des transports.</p>	<p>II. - Le présent décret ne s'applique pas aux embranchements particuliers. Toutefois un accès non-discriminatoire à ces embranchements doit être garanti, quel que soit leur propriétaire, lorsqu'il est nécessaire pour avoir accès à des installations de service qui sont essentielles pour la fourniture de services de transport et lorsqu'ils desservent ou peuvent desservir plus d'un client final.</p>
Article 2, I	<p>L'exploitant de l'installation de service motive par écrit toute décision de refus de fournir une prestation et indique dans ce cas la ou les alternatives viables mentionnées à l'article L. 2123-3-1 du code des transports existant dans d'autres installations. L'absence de réponse dans le délai mentionné à l'article L. 2123-3-3 du code des transports vaut rejet de la demande d'accès. L'exploitant motive alors sans délai sa décision de refus.</p>	<p style="color: green;">Dans le délai mentionné à l'article L. 2123-3-3 du code des transports, l'exploitant de l'installation de service motive par écrit toute décision de refus de fournir une prestation et indique dans ce cas la ou les alternatives viables mentionnées à l'article L. 2123-3-1 du code des transports existant dans d'autres installations.</p>
Article 2, IV	<p>Pour l'application de l'article L. 2123-3-2 du code des transports, l'exploitant de l'installation de service met gratuitement à disposition sous forme électronique sur son site internet les informations suivantes :</p> <p>[...]</p> <p>f) Le tarif des redevances dues au titre des prestations régulées.</p> <p>Tout changement dans ces informations fait l'objet d'une mise à jour sur le site internet de l'exploitant d'installation de service.</p> <p>L'exploitant de l'installation de service transmet</p>	<p>Pour l'application de l'article L. 2123-3-2 du code des transports, l'exploitant de l'installation de service met gratuitement à disposition sous forme électronique sur son site internet les informations suivantes :</p> <p>[...]</p> <p style="color: green;">f) Les informations transmises à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières au titre des III et IV de l'article 3 du présent décret.</p> <p>Tout changement dans ces informations fait l'objet d'une mise à jour sur le site internet de l'exploitant d'installation de service. L'exploitant d'installation de service en informe alors sans</p>

	<p>au gestionnaire d'infrastructure du réseau auquel son installation est reliée l'adresse du site internet mentionné à l'article L. 2123-3-2 du code des transports. Il l'informe sans délai de toute modification de cette adresse.</p>	<p>délai ses clients.</p> <p>Un mois avant la date de publication du document de référence du réseau mentionnée au deuxième alinéa du II de l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, l'exploitant de l'installation de service transmet au gestionnaire d'infrastructure du réseau auquel son installation est reliée l'adresse du site internet mentionné à l'article L. 2123-3-2 du code des transports. Il l'informe sans délai de toute modification de cette adresse.</p>
Article 3, I	<p>Pour la détermination du coût de ces prestations et du tarif des redevances, l'exploitant de l'installation de service tient une comptabilité analytique de l'ensemble des recettes et des charges relatives aux prestations régulées.</p>	<p>Pour la détermination du coût de ces prestations et du tarif des redevances, l'exploitant de l'installation de service tient, pour chaque catégorie d'installation de service, et sans préjudice des obligations prévues à l'article L. 2123-1-1 du code des transports, une comptabilité analytique de l'ensemble des recettes et des charges relatives aux prestations régulées. Lorsqu'au sein d'une entreprise, l'exploitation opérationnelle d'une installation de service est exercée par une entité différente de celle à laquelle sont rattachés les actifs, l'entreprise établit une comptabilité analytique pour chacune de ces entités.</p> <p>La comptabilité analytique distingue, le cas échéant, les charges liées aux prestations régulées, les charges liées aux prestations non-régulées et la quote-part des charges communes liées à la réalisation des prestations régulées.</p>
Article 3, I	<p>L'exploitant de l'installation de service est en mesure de prouver aux entreprises ferroviaires et aux candidats que le montant des redevances facturés est conforme au tarif des redevances dues au titre des prestations régulées publié conformément au IV de l'article 2.</p>	<p>L'exploitant de l'installation de service est en mesure de prouver aux entreprises ferroviaires et aux candidats que les redevances facturées au titre des prestations régulées en application de ce décret et de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 sont conformes à la méthodologie, aux règles et, le cas échéant, aux barèmes publiés conformément au IV de l'article 2.</p>
Article 3, I	<p>Lorsque la spécificité des prestations complémentaires ou connexes ne permet pas d'établir un tarif unitaire, ainsi que pour les prestations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9, l'exploitant de l'installation de service peut définir les principes tarifaires d'établissement de devis. Il arrête ensuite au cas par cas leur montant des prestations selon un devis établi préalablement à leur délivrance.</p>	<p>Lorsque la spécificité des prestations complémentaires ou connexes ne permet pas d'établir un tarif unitaire l'exploitant de l'installation de service peut définir les principes tarifaires d'établissement de devis. L'exploitant motive alors sa décision de recourir à des devis Il arrête ensuite au cas par cas leur montant des prestations selon un devis établi préalablement à leur délivrance.</p>
Article 3, III	<p>Pour l'application du II de l'article L. 2133-5 du code des transports et sauf dans les cas prévus à l'article L. 5352-2 du code des transports, à l'article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire et au IV du présent article, les exploitants</p>	<p>Pour l'application du II de l'article L. 2133-5 du code des transports et sauf dans les cas prévus à l'article L. 5352-2 du code des transports, à l'article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire et au IV du présent article, les exploitants</p>

	<p>d'installations de service transmettent à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, au plus tard six mois avant la date souhaitée de leur entrée en vigueur, les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées et de principes tarifaires d'établissement des devis dans les cas mentionnés au dernier alinéa du I, couvrant le cas échéant une période pluriannuelle, en détaillant leurs modalités de calcul et les éventuelles formules d'indexation. Ils renouvellent cette transmission en cas de modification et à la demande de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.</p> <p>L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières rend un avis conforme sur les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées ou de principes tarifaires d'établissement des devis dans les cas mentionnés au dernier alinéa du I dans les trois mois à compter de la réception du dossier. L'absence de réponse de l'Autorité au terme de ce délai vaut avis favorable.</p>	<p>d'installations de service transmettent à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, au plus tard une année avant la date souhaitée de leur entrée en vigueur, les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées et de principes tarifaires d'établissement des devis dans les cas mentionnés au dernier alinéa du I, couvrant le cas échéant une période pluriannuelle, en détaillant leurs modalités de calcul et les éventuelles formules d'indexation. Lorsque l'exploitant saisit l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières de principe d'établissement de devis, il apporte la preuve que les prestations concernées ne permettent pas l'établissement de tarifs unitaires Ils renouvellent cette transmission en cas de modification et à la demande de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.</p> <p>L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières rend un avis conforme sur les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées dans les trois mois à compter de la réception du dossier comprenant l'ensemble des éléments utiles à leur instruction.</p> <p>La réception de l'ensemble des éléments utiles à l'instruction des projets de tarifs donne lieu à un accusé de réception. Lorsque l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières constate que le dossier est incomplet, elle demande que la saisine soit complétée.</p>
<p>Article 4</p>	<p>I- Le service de base fourni dans les gares de voyageurs aux entreprises ferroviaires comprend :</p> <p>[...]</p> <p>II- Les prestations complémentaires comprennent, le cas échéant :</p> <p>[...]</p> <p>III- Les prestations connexes comprennent, le cas échéant :</p> <p>[...]</p> <p>b) La fourniture du courant de traction ;</p>	<p>I- Le service de base fourni dans les gares de voyageurs aux entreprises ferroviaires comprend au minimum :</p> <p>[...]</p> <p>II- Les prestations complémentaires comprennent notamment :</p> <p>[...]</p> <p>III- Les prestations connexes comprennent notamment :</p> <p>a) L'accès au réseau de télécommunications ;</p> <p>b) La fourniture d'informations complémentaires ;</p> <p>c) Les services de billetterie assurés par l'exploitant de l'installation de service.</p>

<p>Article 5</p>	<p>I - Le service de base fourni sur les voies ferrées portuaires comprend, sans préjudice des articles 6, 7 et 8 :</p> <p>[...]</p> <p>II - Les prestations complémentaires comprennent</p> <p>a) La fourniture du courant de traction ;</p>	<p>I - Le service de base fourni sur les voies ferrées portuaires comprend au minimum, sans préjudice des articles 6, 7 et 8 :</p> <p>[...]</p> <p>Les prestations complémentaires comprennent notamment :</p>
<p>Article 6</p>	<p>I - Le service de base fourni à une entreprise ferroviaire dans les gares de triage et les gares de formation des trains, y compris les gares de manœuvre, et sur les voies de garage comprend</p> <p>[...]</p> <p>II - Les prestations complémentaires comprennent</p> <p>a) La fourniture du courant de traction ;</p>	<p>I - Le service de base fourni à une entreprise ferroviaire dans les gares de triage et les gares de formation des trains, y compris les gares de manœuvre, et sur les voies de garage comprend au minimum</p> <p>[...]</p> <p>II - Les prestations complémentaires comprennent notamment :</p>
<p>Article 7</p>	<p>I - Le service de base fourni sur les infrastructures ferroviaires des terminaux de marchandises comprend :</p> <p>[...]</p> <p>II - Les prestations complémentaires comprennent</p> <p>a) La fourniture du courant de traction ;</p>	<p>I - Le service de base fourni sur les infrastructures ferroviaires des cours de marchandises comprend au minimum :</p> <p>[...]</p> <p>II - Les prestations complémentaires comprennent notamment :</p>
<p>Article 7-1</p>		<p>I - Le service de base fourni sur les infrastructures ferroviaires des chantiers de transport combiné de marchandises comprend au minimum :</p> <p>a) L'utilisation des infrastructures, installations et équipements ferroviaires des terminaux existants incluant en particulier l'utilisation des faisceaux, branchements et aiguilles, des quais et des bâtiments d'accès, la fourniture des informations nécessaires à l'utilisation normale des terminaux et, le cas échéant, l'accès aux services de télécommunication dont l'usage est rendu obligatoire par l'exploitant de l'installation de service ;</p> <p>b) La mise à disposition et l'usage des quais, cours et installations aménagés pour le chargement et le déchargement des marchandises depuis le train, comprenant l'accès depuis la voie publique des véhicules transportant ces marchandises ;</p> <p>c) La manœuvre des installations de sécurité nécessaire à l'accès ou à l'utilisation des infrastructures ferroviaires de ces terminaux que la réglementation réserve à l'exploitant de</p>

		<p>l'installation de service ;</p> <p>d) Toute prestation particulière dans ces terminaux relevant d'une exigence législative ou réglementaire, notamment en matière de sûreté, propre à certains services de transports ;</p> <p>e) La manutention réalisée avec des installations et équipements spécialisés du terminal.</p> <p>II - Les prestations complémentaires comprennent notamment :</p> <p>a) les services de pilotage a l'intérieur du site ;</p> <p>b) La mise à disposition des contrats sur mesure pour le contrôle du transport de marchandises dangereuses et l'assistance à la circulation de convois spéciaux.</p>
<p>Article 8</p>	<p>I - Le service de base fourni sur les infrastructures de ravitaillement en combustible comprend l'accès depuis la voie publique à ces infrastructures, l'utilisation des voies ferrées permettant l'accès à ces infrastructures, l'utilisation des autres installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en combustible, ainsi que la fourniture du combustible dans ces infrastructures.</p> <p>II - Les prestations complémentaires comprennent</p>	<p>I - Le service de base fourni sur les infrastructures de ravitaillement en combustible comprend au minimum l'accès depuis la voie publique à ces infrastructures, l'utilisation des voies ferrées permettant l'accès à ces infrastructures, l'utilisation des autres installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en combustible, ainsi que la fourniture du combustible dans ces infrastructures.</p> <p>II - Les prestations complémentaires comprennent notamment :</p> <p>[...]</p> <p>c) l'approvisionnement en combustible des matériels roulants en prestation assistée.</p>
<p>Article 9</p>	<p>I - Le service de base fourni dans les installations d'entretien, à l'exclusion des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques, comprend :</p> <p>[...]</p> <p>II - La fourniture du courant de traction relève des prestations complémentaires.</p>	<p>I - Le service de base fourni dans les installations d'entretien, à l'exclusion des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques, comprend au minimum :</p> <p>[...]</p> <p>II - Les prestations complémentaires comprennent notamment les prestations de maintenances légère et lourde effectuées par l'exploitant dans les installations mentionnées au c) et au f) du I du présent article.</p> <p>III - Les prestations connexes comprennent</p>

	III - Les prestations connexes comprennent, le cas échéant :	notamment :
Article 9-1	I - Le service de base fourni dans les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, et dans les infrastructures d'assistance comprend : [...] II - La fourniture du courant de traction relève des prestations complémentaires.	I - Le service de base fourni dans les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, et dans les infrastructures d'assistance comprend au minimum : [...] II - Les prestations complémentaires comprennent notamment les services fournis par les exploitants dans ces installations.

Décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités

Article 25	Par dérogation au 4° de l'article 23, le directeur des gares est nommé par arrêté du ministre chargé des transports, sur proposition du conseil d'administration de SNCF Mobilités et après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. La durée du mandat du directeur des gares est de cinq ans renouvelables. Il ne peut être mis fin de façon anticipée à ses fonctions, le cas échéant à la demande motivée du conseil d'administration de SNCF Mobilités, que par arrêté du ministre chargé des transports et après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est informée par SNCF Mobilités des conditions, notamment financières, régissant le mandat du directeur des gares.	Par dérogation au 4° de l'article 23, le directeur des gares est nommé par arrêté du ministre chargé des transports, sur proposition du conseil d'administration de SNCF Mobilités et après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. La durée du mandat du directeur des gares est de cinq ans non renouvelables. Il ne peut être mis fin de façon anticipée à ses fonctions, le cas échéant à la demande motivée du conseil d'administration de SNCF Mobilités, que par arrêté du ministre chargé des transports et après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est informée par SNCF Mobilités des conditions, notamment financières, régissant le mandat du directeur des gares.
------------	---	--

Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire

Article 13-1, II	Les redevances liées aux prestations régulées mentionnées à l'article 4 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire sont établies annuellement par SNCF Réseau, d'une part, et par la direction autonome mentionnée à l'article 25 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités, d'autre part, aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations pour chacun des périmètres de gestion des gares définis au I. Ces charges comprennent pour les biens et services en gare de voyageurs : a) L'ensemble des charges courantes d'entretien	Les redevances liées aux prestations régulées mentionnées à l'article 4 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire sont établies par SNCF Réseau, d'une part, et par la direction autonome mentionnée à l'article 25 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités, d'autre part. Les redevances établies par SNCF Réseau pour les biens et services qu'il gère en gares de voyageurs sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire mentionné à l'article 30 du présent décret. Les redevances établies par la direction
------------------	--	--

	<p>et d'exploitation ;</p> <p>b) Le financement de la dotation aux amortissements des investissements, y compris les investissements de renouvellement et de mise aux normes, nets des subventions reçues ;</p> <p>c) Le coût des capitaux engagés correspondant aux charges d'emprunt et frais financiers y afférents et au coût d'immobilisation du capital pour la partie autofinancée, nécessaire au financement pérenne des investissements.</p>	<p>autonome mentionnée à l'article 25 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 ne dépassent pas le coût de la prestation majorée d'un bénéfice raisonnable, elles sont établies aux fins de couvrir les charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations pour chacun des périmètres de gestion des gares définis au I.</p> <p>Ces charges comprennent pour les biens et services en gare de voyageurs :</p> <p>a) L'ensemble des charges courantes d'entretien et d'exploitation ;</p> <p>b) Le financement de la dotation aux amortissements des investissements, y compris les investissements de renouvellement et de mise aux normes, nets des subventions reçues ;</p> <p>c) Le coût des capitaux engagés correspondant aux charges d'emprunt et frais financiers y afférents et au coût d'immobilisation du capital pour la partie autofinancée, nécessaire au financement pérenne des investissements.</p> <p>Les redevances peuvent être fixées pour une période pluriannuelle.</p>
--	---	--

Les dispositions transitoires du projet de décret

<p>Article 8 du projet de décret</p>	<p>Par dérogation à l'article 7 du présent décret et à l'article 14-1 du décret susvisé du 20 janvier 2012, la direction autonome mentionnée à l'article 25 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités et SNCF Réseau mettent le document de référence du réseau et le document de référence des gares de voyageurs en vigueur à la date de publication du présent décret en conformité avec les dispositions du présent décret dans un délai de deux mois à compter de sa date de publication et les publient sans délai. Pour ces mises à jour, les avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières et les consultations mentionnées aux articles 14-1 et 17 du décret susvisé du 7 mars 2003 ne sont pas requis.</p>	<p>Par dérogation à l'article 7 du présent décret et à l'article 14-1 du décret susvisé du 20 janvier 2012, la direction autonome mentionnée à l'article 25 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités et SNCF Réseau mettent le document de référence du réseau et le document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017 en conformité avec les dispositions du présent décret dans un délai de deux mois à compter de sa date de publication et les publient sans délai. Pour ces mises à jour, les consultations mentionnées aux articles 14-1 et 17 du décret susvisé du 7 mars 2003 ne sont pas requis.</p> <p>Les tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées en vigueur à la date d'entrée en vigueur du présent décret le demeurent jusqu'à ce que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, saisie dans les conditions mentionnées au IV de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 précité, rende son avis.</p>
---	--	--