

**Avis n° 2019-073 du 17 octobre 2019
relatif au projet d'arrêté portant approbation du règlement intérieur du comité des
opérateurs du réseau**

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

Saisie par le ministère de la transition écologique et solidaire par courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 29 août 2019 ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2100-2, L. 2100-4 et L. 2133-8 ;

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

Vu le décret n° 2015-844 du 10 juillet 2015 modifié relatif au comité des opérateurs du réseau ferré national et à la charte du réseau, et notamment son article 5 ;

Vu l'avis n° 2018-083 du 6 décembre 2018 sur le projet de décret modifiant le décret n° 2015-844 du 10 juillet 2015 relatif au comité des opérateurs du réseau ferré national et à la charte du réseau ;

Après en avoir délibéré le 17 octobre 2019 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Le comité des opérateurs du réseau (ci-après « le comité ») a été créé à l'article L. 2100-4 du code des transports par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Institué auprès de SNCF Réseau, il est l'instance permanente de consultation et de concertation entre SNCF Réseau et les opérateurs du réseau. Le comité se compose de représentants de l'ensemble des entreprises ferroviaires, des exploitants d'installations de service reliées au réseau ferré national, des autorités organisatrices de transport ferroviaire, des autres candidats et des gestionnaires d'infrastructure visés au dernier alinéa de l'article L. 2111-1 du code des transports.

2. Il est notamment chargé d'élaborer une charte du réseau, est doté d'un pouvoir de règlement amiable des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de cette charte et, depuis la loi du 27 juin 2018 susvisée qui a élargi ses missions et son champ d'intervention, il contribue à la réalisation des objectifs stratégiques énoncés à l'article L. 2100-2 du code des transports, tels que la permanence opérationnelle du système ferroviaire et la gestion des situations de crise ayant un impact sur le fonctionnement du système, l'organisation et le pilotage de la filière industrielle et notamment la conduite ou le soutien de programmes de recherche, ainsi que la programmation des investissements de développement et de renouvellement du réseau ferré national et des investissements relatifs aux installations de service et aux interfaces intermodales.
3. Aux termes de l'article 5 du décret n° 2015-844 susvisé, « *le règlement intérieur du comité des opérateurs du réseau, qui fixe ses modalités d'organisation et de fonctionnement, est adopté par le comité et approuvé par arrêté du ministre chargé des transports* ». Il dispose, par ailleurs, que le règlement intérieur du comité prévoit en particulier :
 - la création d'une instance plénière au sein de laquelle sont représentées les différentes catégories de membres mentionnés à l'article 3 du décret du 10 juillet 2015,
 - la création au sein du comité de groupes thématiques, dont il définit la composition et les objectifs,
 - la création d'un collège distinct réunissant, au moins deux fois par an, les représentants des autorités organisatrices de transport ferroviaire, et auquel sont soumis pour avis les projets d'investissements de long terme portés par SNCF Réseau ainsi que ceux ayant un impact sur les autres modes de transport,
 - les conditions dans lesquelles le comité peut être saisi à fin de règlement amiable, sans préjudice des compétences exercées par l'Autorité ou des voies de recours prévues par les lois, règlements et contrats, des différends afférents à l'interprétation et à l'application de la charte,
 - les conditions dans lesquelles le comité peut être saisi par le ministre chargé des transports de toute demande d'avis ou d'étude technique en rapport avec la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 2100-2 du code des transports.
4. Dans son avis n° 2018-083 du 6 décembre 2018 susvisé, l'Autorité a souligné la nécessité que lui soit soumis pour avis le projet d'arrêté portant approbation du règlement intérieur du comité qui, en ce qu'il a vocation à fixer notamment la composition de l'instance plénière et ses modalités de fonctionnement, aura des implications concrètes sur la manière dont seront mises en œuvre les dispositions fixées par la loi s'agissant du rôle du comité et des missions qui lui sont confiées.
5. Tel est l'objet du projet d'arrêté dont l'Autorité a été saisie le 29 août 2019 sur le fondement de l'article L. 2133-8 du code des transports.

2. ANALYSE

6. En préambule, l'Autorité relève que le règlement intérieur annexé au projet d'arrêté dont elle est saisie revêt un caractère pragmatique à même de contribuer à l'amélioration du fonctionnement du comité. Tel est le cas, en particulier, de la reprise de l'organisation du travail en sous-groupes thématiques qui fonctionne de manière satisfaisante aujourd'hui, et, surtout, dans le prolongement de l'article L. 2100-4 du code des transports, de la possibilité pour le ministre chargé des transports de saisir le comité afin de bénéficier de l'expertise collective du système ferroviaire sur des thématiques complexes, ce qu'il devrait pouvoir faire autant que nécessaire.

2.1. Des modalités de désignation des membres de l'instance plénière et de son fonctionnement qui devraient être assouplies afin d'anticiper les évolutions du contexte ferroviaire et limiter les risques de discrimination

7. Dans son avis du 6 décembre 2018 susvisé, l'Autorité avait souligné que la désignation des membres du comité « *à la demande de SNCF Réseau* » tel que le prévoit le décret du 10 juillet 2015, était source d'opacité et ne permettait pas de garantir la représentativité effective de l'ensemble des opérateurs. Au regard de l'étendue et du caractère stratégique des missions attribuées au comité, elle recommandait que le règlement intérieur procède à une clarification du processus de désignation des membres du comité et des autres instances décisionnelles afin de garantir la représentativité de l'ensemble des acteurs et l'absence de discrimination entre ceux des opérateurs qui, en tant que membres, seraient en mesure de faire valoir leur position et les autres.
8. S'agissant de la composition du comité lui-même, l'Autorité relève que le règlement intérieur prévoit que les nouveaux candidats en deviennent membres soit automatiquement au moment de la première commande de sillons soit en amont, à leur demande, dès la phase prospective. Cette mesure répond de manière satisfaisante à la recommandation de l'Autorité rappelée plus haut.
9. Toutefois, s'agissant de l'instance plénière, qui constitue une émanation du comité dont le règlement intérieur prévoit qu'il se réunit « *au moins quatre fois par an, dont trois fois en instance plénière* », l'Autorité souligne la persistance d'insuffisances.
10. En premier lieu, si l'Autorité salue les dispositions du règlement intérieur qui précisent que SNCF Réseau désigne les membres de l'instance plénière de façon « *transparente et non discriminatoire* », elle regrette l'absence de précision sur le processus qui sera effectivement mis en œuvre par SNCF Réseau, ou, à tout le moins, sur les règles qu'il entend appliquer afin de garantir le respect de ce principe. A ce titre, elle regrette que le règlement intérieur ne prévoit pas un processus de désignation après appel à manifestation d'intérêt à destination de l'ensemble des entreprises ferroviaires, des exploitants d'installations de service, des gestionnaires d'infrastructures, des autorités organisatrices des transports et des autres candidats.
11. En effet, à l'aune de l'ouverture à la concurrence du marché domestique de transport ferroviaire de voyageurs, et compte tenu du rôle central que le comité sera amené à occuper dans ce nouveau contexte, il est primordial qu'un dispositif transparent et ouvert de désignation des membres de l'instance plénière soit mis en place afin de garantir l'attractivité du système ferroviaire français notamment à l'égard des nouveaux entrants. Cela est d'autant plus important que le comité et, partant l'instance plénière, bénéficiera d'un pouvoir décisionnaire prépondérant, notamment dans certains domaines stratégiques tels que le choix des thématiques devant faire l'objet de sous-groupes, ou encore s'agissant du mécanisme de règlement amiable de différends.
12. En second lieu, l'Autorité constate que le règlement intérieur fixe à 39 le nombre de membres de l'instance plénière parmi lesquels le président, 9 personnes pour les représentants des gestionnaires d'infrastructure et des exploitants d'installations de service reliées au réseau ferré national, 12 personnes pour les représentants d'entreprises ferroviaires, 3 personnes pour les autres candidats, 9 personnes pour les autorités organisatrices de transport ferroviaire, 5 personnes pour les associations représentatives des entreprises ferroviaires et candidats autorisés. Si ces nombres fixes permettent de garantir un fonctionnement efficace de l'instance plénière, cela pourrait introduire une certaine rigidité et entraîner des refus, de la part de SNCF Réseau, d'intégrer certaines entreprises ferroviaires, dont le nombre risque d'augmenter avec l'ouverture à la concurrence. Dans ces circonstances, le règlement intérieur pourrait prévoir par avance et dans des conditions déterminées un relèvement automatique des représentants de différentes catégories afin d'accueillir sans délai des entreprises ferroviaires nouvellement présentes sur le marché ferroviaire français et manifestant leur intérêt de participer à l'instance plénière en tant que membre.

13. Par ailleurs, l'article 3 du décret n° 2015-844 susvisé précise que les « *autres candidats* » font partie de la liste des membres du comité et non les candidats « *autorisés* ». Les dispositions du règlement intérieur devraient être adaptées pour être cohérentes avec la norme réglementaire applicable.
14. Il résulte de ce qui précède que le règlement intérieur devrait, d'une part, prévoir un mode de désignation des membres de l'instance plénière plus transparent et comprenant notamment l'organisation d'un appel à manifestation d'intérêt à destination des utilisateurs du réseau, d'autre part, assouplir la règle de plafonnement des membres de l'instance plénière, et, enfin, se conformer pleinement à l'article 3 du décret n° 2015-844 susvisé.

2.2. Un règlement amiable des différends dont les garanties d'impartialité sont à renforcer

15. L'article 9 du règlement intérieur précise les règles de procédures applicables pour le règlement amiable des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la charte du réseau traités, au sein du comité, par l'instance plénière.
16. En premier lieu, l'Autorité salue le fait que le règlement intérieur prévoit désormais que les parties concernées par le différend sont associées à la procédure.
17. En second lieu, l'Autorité constate qu'il est prévu, s'agissant de la commission spécialisée qui se constitue lorsqu'une solution consensuelle à un différend n'a pas pu être trouvée en séance d'instance plénière, que les trois membres de cette commission « *présentent toutes les garanties d'impartialité* ». En l'absence de précision dans le règlement intérieur sur les critères et les règles qui seront appliqués afin de s'assurer du respect des garanties d'impartialité ainsi posées, il peut en être déduit, *a minima*, que tout conflit d'intérêts chez un ou plusieurs membres de la commission spécialisée donnera lieu, implicitement mais nécessairement, au départ du ou des membres en cause, sans que soient clarifiées alors les conditions de remplacement de ce ou ces membres, le cas échéant.
18. L'Autorité souligne que l'exigence d'impartialité pesant sur les membres de la commission est d'autant plus importante qu'elle n'est pas prévue lors de la phase d'examen et de résolution des différends par l'instance plénière, avant qu'ils ne soient transférés à la commission spéciale.

*

Le présent avis sera notifié au secrétaire d'Etat auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports, et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 17 octobre 2019.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Cécile George ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman