
**Consultation publique sur les service de transport international de voyageurs
comportant des dessertes intérieures**

Cadre de la consultation:

Aux termes des articles :

- L.2121-12 du code des transports :
« Les entreprises ferroviaires exploitant des services de transport international de voyageurs peuvent, à cette occasion, assurer des dessertes intérieures à condition que l'objet principal du service exploité par l'entreprise ferroviaire soit le transport de voyageurs entre des gares situées dans des Etats membres de l'Union européenne différents. L'autorité administrative compétente peut limiter ces dessertes intérieures, sous réserve que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ait, par un avis motivé, estimé que la condition précitée n'était pas remplie. Toute autorité organisatrice de transport ferroviaire compétente peut également limiter ou, le cas échéant, interdire ces dessertes intérieures, sous réserve que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ait, par un avis motivé, estimé que ces dessertes compromettent l'équilibre économique d'un contrat de service public. Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

- L.2133-1 du code des transports :
« Lorsqu'une entreprise ferroviaire effectue des dessertes intérieures à l'occasion d'un service international de voyageurs, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires s'assure, à la demande de l'autorité administrative compétente ou des entreprises ferroviaires concernées, que le transport de voyageurs entre des gares situées dans des Etats membres différents constitue l'objet principal du service afin de permettre, le cas échéant, à l'autorité administrative compétente d'encadrer l'exercice de ces dessertes intérieures, conformément à l'article L. 2121-12. Elle se prononce également sur l'existence éventuelle d'une atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public par ces dessertes intérieures, à la demande de l'autorité administrative compétente, de l'autorité qui a attribué ledit contrat, du gestionnaire ou de l'entreprise ferroviaire qui exécute le contrat, afin de permettre à l'autorité organisatrice compétente de limiter ou, le cas échéant, d'interdire ces dessertes intérieures, conformément même article L. 2121-12. »

Dans ce cadre, il appartient à l'ARAF de vérifier:

- si l'objet principal d'un service proposé par une entreprise ferroviaire est bien international ;
- si les dessertes intérieures proposées à l'occasion d'un service international compromettent l'équilibre économique d'un contrat de service public.

Le document soumis à la consultation a donc pour objet de présenter les procédures et les critères que l'Autorité envisage de mettre en place au titre des dispositions législatives susvisées.

A titre liminaire, il convient de souligner que dans le cadre de la refonte de la directive du parlement européen et du conseil établissant un espace ferroviaire unique européen, il est prévu que la Commission adopte des actes exécutoires pour détailler la procédure à suivre et les critères à respecter pour déterminer l'objet principal du service et une éventuelle atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public sur la base de l'expérience acquise par le régulateur.

I- Cadre réglementaire

L'ARAF s'interroge sur la portée de l'avis de l'ARAF tel que prévu par le décret n°2001-932 du 24 août 2010 s'agissant de la qualification d'un service de transport « d'international » et de l'atteinte à l'équilibre économique à un service public au regard des dispositions de la directive 2007/58/CE :

- article 1 « il incombe à l'organisme ou aux organismes de contrôle visés à l'article 30 de la directive 2001/14/CE de déterminer si le principal objectif du service est le transport de voyageurs entre deux gares situées dans des Etats membres différents, à la suite d'une demande des autorités compétentes et/ou des entreprises ferroviaires concernées. [...]

- C'est à l'organisme ou aux organismes de contrôle compétent [...] qu'il appartient de déterminer une éventuelle atteinte à l'équilibre économique .»

Il convient de rappeler que la transposition de la directive susvisée a été réalisée par la loi n°2009 - 1503 du 9 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports dite « loi ORTF » et par le décret du 24 août 2010 susmentionné qui a reçu un avis favorable du Conseil d'Etat. Ainsi, la portée de l'avis de l'ARAF est celle qui résulte de la rédaction qui a été retenue par le législateur et traduite par voie réglementaire :

- o article 4 : « Le ministre chargé des transports, l'entreprise ferroviaire exploitante ou candidate à l'exploitation ou toute entreprise ferroviaire intéressée peut saisir l'ARAF afin qu'elle vérifie si un service de transport ferroviaire de voyageurs qui franchit au moins une fois la frontière entre la France et un autre Etat membre de l'Union européenne et comporte des dessertes intérieures constitue un service de transport [...] Elle rend un avis dans un délai de deux mois à compter de celle-ci. »
- o article 6 : « L'autorité organisatrice et le titulaire du contrat de service public [...] peuvent saisir l'ARAF s'ils estiment qu'un service de transport ferroviaire international de voyageurs comportant des dessertes intérieures porte atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public. L'ARAF émet son avis.

Il n'appartient pas à l'administration de se prononcer sur la validité des textes élaborés d'une part par le législateur et approuvés d'autre part par la Haute Assemblée.

II Canevas

Question 1 : quelle est votre lecture du cadre réglementaire ? La proposition présentée ci-dessous vous semble-t-elle respecter l'esprit de la directive 2007/58/ Ce et/ou des textes nationaux (code des transports et décret n°2 010-932)?

Section 2 - Procédure de notification

Le cadre proposé par l' Autorité appelle de notre part les remarques suivantes :

- à l'article 4 – constitution du dossier d'information :

Il convient de rappeler le champ d'application de l'obligation de constituer un dossier de notification. Le dossier de notification doit être réalisé par « toute entreprise ferroviaire souhaitant exploiter un service de transport ferroviaire » mais également en cas de « modification substantielle d'un service de transport ferroviaire international de voyageurs comportant des dessertes intérieures ».

Par ailleurs, il paraît souhaitable que l'entreprise ferroviaire informe l'ARAF dans le dossier qu'elle transmet si le projet de nouveaux services a fait l'objet d'une notification auprès d'un autre régulateur européen.

- à l'article 7 – dépôt du dossier d'information :

Afin de veiller au bon déroulement de la procédure et à une instruction rapide du dossier, il semble opportun de compléter le présent article comme suit :

« Si le dossier est complet, l'Autorité accuse la réception du dossier, sinon elle informe l'entreprise ferroviaire candidate des éléments manquants et des délais dans lesquels ils doivent être fournis. »

Section 3 – Test d'objet principal

Question 2 : les procédures vous paraissent –elles claires, complètes et compatibles avec votre activité ?

- à l'article 10 – objectif du test d'objet principal :

La rédaction proposée, qui correspond au considérant 8 de la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil, ne permet pas de définir complètement l'objectif du test d'objet principal. Il est

nécessaire de préciser que le but poursuivi est de déterminer si l'objectif principal du service est le transport de voyageurs entre deux gares situées entre des Etats différents.

- à l'article 11 – présentation de la procédure :

Il est nécessaire de souligner, comme indiqué par l'Autorité, que l'analyse doit être à la fois quantitative et qualitative et qu'elle ne peut être cantonnée strictement à la vérification de critères chiffrés.

- à l'article 13 :

Il semble important de rappeler, dès l'article 4, le principe énoncé à ce stade de la procédure, c'est à dire que « *l'entreprise ferroviaire candidate souhaitant que l'Autorité vérifie l'objet principal du service en fait la demande dès le dépôt du dossier d'information.* »

- à l'article 16 – saisine de l'Autorité par le ministre des transports ou une entreprise ferroviaire intéressée :

Il est demandé au requérant de préciser dans sa saisine les éléments le faisant douter de l'objet international du service. Cette justification ne devrait pas constituer une condition nécessaire à la saisine de l'Autorité. En effet, les informations dont dispose une entreprise ferroviaire à ce stade pourraient être insuffisantes à justifier cette saisine, mais ce fait ne devrait pas empêcher une saisine d'autant plus que le délai très bref ne permet pas nécessairement au demandeur d'étayer sa demande.

- à l'article 19 :

La rédaction doit être précisée pour refléter, d'une part, l'ensemble des éléments dont elle peut disposer conformément à l'article L.2135-2 du code des transports et, d'autre part, le point de départ de la computation des délais au delà desquels l'Autorité est tenue de rendre sa décision. A cet égard, la rédaction pourrait être complétée comme suit :

« *L' Autorité rend sa décision, **notamment** sur la base des informations recueillies dans un délai de deux mois à partir de la réception de la saisine **complète.*** »

- à l'article 21- méthodologie et critères utilisés :

Il paraît utile d'examiner la vocation du service sur un horizon de cinq ans, toutefois cette analyse doit être réalisée sur une base annuelle afin d'analyser les variations périodiques du service.

Question 5 : l'approche choisie dans les articles 25 et 26 vous paraît elle pertinente ? Les seuils proposés à l'article 25 sont ils satisfaisants ? Les critères cités à l'article 26 vous semblent ils pertinents ? D'autres critères devraient –ils pris en compte ? Les critères doivent-ils être hiérarchisés ?

Comme indiqué précédemment, l'analyse conduite, comme rappelée par la communication interprétative de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 2007/58/CE, doit être à la fois quantitative et qualitative. Par conséquent le test d'objet principal ne doit pas simplement se résumer à une vérification par le moyen de seuil de parts de passagers internationaux, longueur de la plus grande desserte effectuée hors du territoire, part du chiffres d'affaires issue des passagers internationaux (etc) mais doit également se situer sur le plan qualitatif comme la nature du service envisagé. L'examen des critères proposés aux articles 25 et 26 doit être cumulatif.

Question 6 : quel est votre point de vue sur la durée souhaitable de validité de la décision de l'Autorité, ainsi que sur les modalités de suivi ?

La procédure de réexamen en cas de modification substantielle (cf commentaires sur l'article 4) doit permettre à l'ARAF d'être informée à tout moment en cas d'évolution de la nature des services. Toutefois, l'Autorité devrait également demander aux demandeurs de leur transmettre annuellement

DST-SRF2

un rapport sur l'évolution des éléments transmis dans leur saisine initiale afin de mettre en place un mécanisme de suivi.