



## **Avis n° 2015-019 du 27 mai 2015**

sur le projet de décret relatif au comité des opérateurs du réseau et à la charte du réseau

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

Saisie par le directeur des services de transport, par courrier en date du 15 avril 2015, d'un projet de décret relatif au comité des opérateurs du réseau et à la charte du réseau ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2100-4 ;

Le collège en ayant délibéré le 27 mai 2015 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

<b>1. Contexte .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Analyse de l'Autorité .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1 Sur les garanties nécessaires au bon fonctionnement concurrentiel du secteur .....</b>	<b>3</b>
<b>2.2 Sur la charte du réseau .....</b>	<b>3</b>
<b>2.3 Sur le règlement amiable des différends .....</b>	<b>3</b>

## 1. Contexte

1. La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a introduit dans le code des transports l'article L. 2100-4 créant un comité des opérateurs du réseau (ci-après « *le comité* »). Ce nouvel organe, placé auprès de SNCF Réseau, est composé de représentants des entreprises ferroviaires, des exploitants d'installations de service, des autorités organisatrices de transport ferroviaire, des personnes autorisées à demander des capacités d'infrastructure ferroviaire et des gestionnaires d'infrastructure au titre de l'article L. 2111-1 du code des transports.
2. Le comité constitue une instance de consultation et de concertation entre les différents acteurs du réseau. Il a notamment pour mission d'élaborer une charte du réseau (ci-après « *la charte* ») destinée à faciliter les relations entre les membres du comité et à favoriser une optimisation de l'utilisation du réseau. Le comité est en outre doté, sans préjudice des compétences de l'Autorité, d'un pouvoir de règlement amiable des différends afférents à l'interprétation et à l'application de la charte.
3. Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité est pris pour application de l'article L. 2100-4 du code des transports. Il vise à détailler les missions, la composition et le fonctionnement du comité (articles 1<sup>er</sup> à 6), le contenu et les modalités d'élaboration et d'adoption de la charte du réseau (articles 7 à 9) et les modalités de mise en œuvre des règlements amiables des différends (article 10).
4. L'Autorité a soumis ce projet de décret à une consultation publique ouverte du 20 avril au 10 mai 2015. Elle a notamment reçu des contributions de :
  - l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) ;
  - l'Association française du rail (AFRA) ;
  - SNCF Réseau ;
  - l'Association française des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires indépendants (AGIFI) ;
  - Froidcombi ;
  - T3M ;
  - Eurostar ;
  - VFLI.

## 2. Analyse de l'Autorité

5. De manière générale, le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité ne fait que reprendre les termes de l'article L. 2100-4 du code des transports et renvoie, pour des dispositions importantes, au règlement intérieur que le comité devra adopter en application de l'article 4 du projet de décret. De fait, il apporte peu de précisions sur les modalités d'application du dispositif voulu par le législateur, si bien que son utilité paraît en définitive limitée.
6. A titre d'exemple, aucune disposition du projet de décret ne détaille plus précisément que ne le fait la loi la composition du comité et les modalités de désignation, par les opérateurs, de leurs représentants. Le silence observé sur ce point conduit à laisser aux utilisateurs du réseau le choix des modalités de désignation de leurs représentants, avec le risque, qui ne peut être exclu, d'une discrimination dans la représentation des acteurs. Le texte est également lacunaire sur les règles de fonctionnement du comité. Son article 4 se limite à renvoyer au règlement intérieur que le comité est chargé d'adopter. Ce règlement intérieur contient des règles importantes pour le fonctionnement du comité. Il fixe notamment, conformément à l'article 8 du projet de décret, les modalités d'adoption de la charte du réseau. Or, aucune disposition du projet de décret n'établit en particulier de procédure claire en ce qui concerne l'adoption de ce règlement intérieur.
7. En l'état, le projet de texte ne permet donc pas à l'Autorité d'apprécier pleinement si les modalités de sa mise en œuvre sont les mieux adaptées, notamment pour garantir le respect du principe de non-discrimination dans la représentation des intérêts de l'ensemble des acteurs et pour s'assurer de la correcte articulation du dispositif avec les dispositions prévues par les législations européenne et

nationale, en particulier celles relatives à la portée du document de référence du réseau établi sous la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure, d'une part, et aux missions de l'Autorité en matière de règlement des différends, d'autre part.

8. Sous cette réserve générale, le projet de décret appelle plus particulièrement les points de vigilance suivants.

### **2.1 SUR LES GARANTIES NÉCESSAIRES AU FONCTIONNEMENT CONCURRENTIEL DU SECTEUR**

9. L'article 2 du projet de décret prévoit que les gestionnaires du réseau ferré national fournissent au comité l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice de ses missions, et notamment des informations portant sur « *leurs choix stratégiques relatifs à l'accès au réseau ferré national et à son optimisation opérationnelle* », ainsi que sur les « *projets d'évolution significative de leurs procédures ou de leurs outils* ». Le projet de décret prévoit en outre que les membres du comité sont encouragés à apporter au comité l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice de ses missions.
10. Si les échanges d'informations entre les opérateurs, d'une part, et entre les opérateurs et les gestionnaires d'infrastructure, d'autre part, peuvent être profitables en ce qu'ils permettent les conditions d'une meilleure coordination opérationnelle, ces échanges d'information ne doivent pas compromettre le fonctionnement concurrentiel du secteur.
11. A ce titre, l'Autorité estime que le projet de décret pourrait utilement prohiber la transmission au comité d'informations sensibles ou à caractère commercial et interdire à SNCF Réseau d'utiliser à d'autres fins les informations qu'il recueille dans le cadre des travaux du comité des opérateurs du réseau.

### **2.2 SUR LA CHARTE DU RÉSEAU**

12. L'Autorité constate que les modalités d'élaboration, d'adoption et de modification de la charte ne sont pas prévues dans le décret mais renvoyées au règlement intérieur.
13. L'article 7, alinéa 2, du projet de décret dispose que « *la charte recommande, en tant que de besoin et dans le respect des règles relatives à l'utilisation du réseau ferré national, et notamment des documents de référence du réseau, les règles opérationnelles de bonne conduite pour l'utilisation du réseau ainsi que l'organisation des relations entre les membres du comité des opérateurs du réseau* ».
14. La rédaction proposée ne permet pas de garantir efficacement l'absence d'empiétement de la charte sur le champ du document de référence du réseau. En effet, les règles contenues dans la charte telles que prévues dans le projet de décret (bonne conduite dans l'utilisation du réseau et organisation des relations entre les membres du comité) peuvent être interprétées de manière très large.
15. Cette exigence s'impose d'autant plus que le document de référence du réseau, dont le contenu est fixé à l'article 27, paragraphe 2, et à l'annexe II de la directive 2012/34/UE, établit des règles générales et inconditionnelles applicables à l'ensemble des utilisateurs du réseau ferré national alors que la charte du réseau ne s'impose qu'aux membres du comité. Il convient dès lors, afin d'éviter toute discrimination entre les opérateurs représentés et les opérateurs qui pourraient ne pas être représentés au comité, de délimiter plus précisément son champ d'application.

### **2.3 SUR LE RÈGLEMENT AMIABLE DES DIFFÉRENDS**

16. L'Autorité prend acte du fait que tant l'article L. 2100-4 du code des transports que le projet de décret prévoient que la compétence de règlement amiable de différends du comité s'exerce sans préjudice de ses prérogatives en matière de règlements des différends prévues à l'article L. 2134-2 du code des transports.
17. Elle souligne que la mise en place d'un système de règlement amiable des différends devant le comité ne saurait, en effet, se substituer à l'obligation prévue à l'article 46, paragraphe 6, de la directive 2012/34/UE susvisée d'établir dans le document de référence du réseau un mécanisme de règlement rapide des litiges liés à la répartition des capacités de l'infrastructure.

\*

## EST D'AVIS

- de souligner que le projet de décret ne définit pas suffisamment les modalités d'application de la loi ;
- d'appeler l'attention du Gouvernement sur :
  - les conditions d'une représentation non discriminatoire des différents utilisateurs du réseau et les risques d'atteinte au fonctionnement concurrentiel du secteur que peuvent engendrer les échanges d'informations entre membres du comité ;
  - les garanties attachées au contenu et à la portée du document de référence du réseau, qui ne sauraient être limitées par l'existence d'une charte aux dispositions non juridiquement contraignantes ;
- de rappeler que la mise en place d'un système de règlement amiable des différends devant le comité ne saurait empiéter sur la compétence générale de règlement des différends de l'Autorité.

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

*L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 27 mai 2015.*

*Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Mesdames Anne BOLLIET et Marie PICARD ainsi que Messieurs Jean-François BENARD, Nicolas MACHTOU et Michel SAVY, membres du collège.*

Le Président

Pierre CARDO