

Consultation publique

relative à deux projets de décisions prises en application de l'article L. 3114-12 du code des transports :

- le premier relatif aux conditions dans lesquelles l'existence d'une demande de desserte d'un aménagement par des services librement organisés est constatée et au délai dans lequel l'exploitant est, en cas d'existence d'une telle demande, tenu de se conformer aux obligations découlant des articles L. 3114-5 à L. 3114-7,
- le second relatif aux critères d'appréciation de l'adossement fonctionnel,

Début : **7 novembre 2016**

Fin : **25 novembre 2016**

Contexte

L'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières confie, à compter du 1er février 2016, de nouvelles compétences à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après désignée par « l'Autorité ») notamment dans le domaine des gares routières.

Cette ordonnance a créé l'article L. 3114-6 du code des transports lequel impose aux exploitants d'aménagements de transport routier (gares routières notamment) de définir et mettre en œuvre des règles d'accès des entreprises de transport public routier à leurs aménagements transparentes, objectives et non discriminatoires. Ces règles doivent être notifiées à l'Autorité préalablement à leur entrée en vigueur.

L'article L. 3114-4 du code des transports prévoit notamment que ces règles deviennent applicables dès que l'aménagement fait l'objet d'une demande de desserte par des services librement organisés.

En application du 2° de l'article L. 3114-12 du même code, il est du ressort de l'Autorité de préciser par une décision motivée les conditions dans lesquelles l'existence d'une demande de desserte d'un aménagement par des services réguliers librement organisés est constatée et le délai dans lequel l'exploitant est, en cas d'existence d'une telle demande, tenu de se conformer aux obligations découlant des articles L. 3114-5 à L. 3114-7.

Par ailleurs, l'Autorité est également tenue de préciser, conformément aux dispositions du 3° de l'article L. 3114-12 du code des transports, « les critères d'appréciation de l'adossement fonctionnel » aux fins de soumettre à régulation les aménagements ne relevant pas du service public qui répondraient à cette définition.

L'Autorité souhaite donc consulter les acteurs du secteur afin d'éclairer sa réflexion et recueillir l'avis des parties prenantes sur les orientations envisagées.

Objet et modalités de la consultation publique

Le présent document a pour objet de présenter deux projets de décisions.

L'Annexe 1 présente les conditions dans lesquelles l'existence d'une demande de desserte d'un aménagement par des services réguliers librement organisés est constatée et le délai dans lequel l'exploitant est tenu de se conformer aux obligations découlant des articles L. 3114-5 à L. 3114-7 du code des transports.

L'Annexe 2 présente, quant à elle, les critères que l'Autorité estime pertinents afin d'apprécier l'adossement fonctionnel.

Les personnes intéressées peuvent apporter toutes les observations qu'elles souhaitent sur les projets de décisions et les problématiques qui y sont exposées.

Les observations sur le présent document, ainsi que toutes contributions qui apparaîtraient opportunes pour éclairer l'Autorité, peuvent être transmises jusqu'au 25 novembre 2016, soit :

- de préférence par mail : consultation.publique@arafer.fr
- par courrier au siège : Arafer – Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
57 bd Demorieux
CS 81915
72 019 LE MANS cedex 2

Sauf demande contraire expressément formulée, l'Autorité, dans un souci de transparence, publiera l'intégralité des commentaires qui lui auront été transmis, à l'exclusion des parties couvertes par un secret protégé par la loi et, le cas échéant, sous réserve des passages que les contributeurs souhaiteraient garder confidentiels.

A cette fin, les contributeurs sont invités à indiquer précisément les éléments qu'ils considèrent devoir être couverts par un secret protégé par la loi.

L'Autorité prévoit de publier une synthèse des contributions reçues dans le cadre de la consultation publique (sous réserve des éléments confidentiels), de manière à éclairer les acteurs sur l'analyse qui en a été faite et les suites qui y ont été données, le cas échéant, dans la décision adoptée en définitive.

Références

[Code des transports](#)

- Article L. 3114-4 : présentation des aménagements soumis aux règles prévues aux articles L. 3114-5 à L. 3114-7
- Articles L. 3114-5 à L. 3114-7 : règles applicables à ces aménagements

- Article L. 3114-12 2° : pouvoir de l'Autorité de préciser par décision motivée les conditions dans lesquelles l'existence d'une demande de desserte d'un aménagement par des services réguliers librement organisés est constatée et le délai dans lequel l'exploitant est tenu de se conformer aux obligations découlant des articles L. 3114-5 à L. 3114-7.
- Article L. 3114-12 3° : pouvoir de l'Autorité de préciser par décision motivée les critères d'appréciation de l'adossement fonctionnel.

Sommaire

ANNEXE 1 : PROJET DE DÉCISION PRÉCISANT LES CONDITIONS DANS LESQUELLES L'EXISTENCE D'UNE DEMANDE DE DESSERTE D'UN AMÉNAGEMENT PAR DES SERVICES RÉGULIERS LIBREMENT ORGANISÉS EST CONSTATÉE ET LE DÉLAI DANS LEQUEL L'EXPLOITANT EST TENU DE SE CONFORMER AUX OBLIGATIONS DÉCOULANT DES ARTICLES L. 3114-5 À L. 3114-7 DU CODE DES TRANSPORTS.....	5
1. Cadre juridique.....	5
2. Champ d'application de la décision.....	5
3. Conditions dans lesquelles l'existence d'une demande de desserte d'un aménagement par des services réguliers librement organisés est constatée	6
3.1. Sur la demande d'accès	6
3.2. Sur la constatation de la demande d'accès	7
4. Délai dans lequel l'exploitant est tenu de se conformer aux obligations découlant des articles L. 3114-5 à L. 3114-7 du code des transports	7
5. Recommandations annexes.....	8
ANNEXE 2 : PROJET DE DÉCISION PRÉCISANT LES CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE L'ADOSSEMENT FONCTIONNEL	9
1. Contexte.....	9
2. Périmètre des aménagements concernés	9
3. Critères d'appréciation de l'adossement fonctionnel.....	10
3.1. Sur le critère d'adossement	10
3.2. Sur le critère de fonctionnalité.....	11

Annexe 1 : Projet de décision précisant les conditions dans lesquelles l'existence d'une demande de desserte d'un aménagement par des services réguliers librement organisés est constatée et le délai dans lequel l'exploitant est tenu de se conformer aux obligations découlant des articles L. 3114-5 à L. 3114-7 du code des transports

1. CADRE JURIDIQUE

1. Le premier alinéa de l'article L. 3114-4 du code des transports dispose que : « *L'exploitation des aménagements autres que ceux comprenant un unique emplacement d'arrêt exclusivement destinés aux services de transport urbain est soumise aux règles prévues aux articles L. 3114-5 à L. 3114-7. Ces règles deviennent applicables dès que l'aménagement fait l'objet d'une demande de desserte par des services librement organisés relevant de l'article L. 3111-17.* »
2. Le deuxième alinéa de ce même article dispose que « *n'est pas soumise à ces règles l'exploitation [des] aménagements accessibles gratuitement et, sous réserve de disponibilité, sans réservation à tous les véhicules de transport collectif* ».
3. Par ailleurs, l'article L. 3114-12 du code des transports dispose que « *[l'ARAFER] précise par une décision motivée [les] conditions dans lesquelles l'existence d'une demande de desserte d'un aménagement par des services réguliers librement organisés, au sens du premier alinéa de l'article L. 3114-4, est constatée et le délai dans lequel l'exploitant est, en cas d'existence d'une telle demande, tenu de se conformer aux obligations découlant des articles L. 3114-5 à L. 3114-7* ».

2. CHAMP D'APPLICATION DE LA DÉCISION

4. Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 3114-4 du code des transports susmentionnées, les dispositions du projet de décision envisagée ont vocation à s'appliquer aux aménagements pour lesquels l'accès est payant ou soumis à demande préalable. A toutes fins utiles, il est rappelé qu'afin d'être régulièrement opposables aux tiers, les tarifs d'accès ou les conditions de réservation doivent faire l'objet d'une publication (délibération d'une collectivité ou règlement intérieur de l'aménagement par exemple).
5. Il est à noter que dans l'hypothèse où l'aménagement est accessible gratuitement et sans réservation, où l'aménagement est desservi par un ou plusieurs services librement organisés relevant de l'article L. 3111-17 du code des transports et où l'exploitant souhaiterait alors mettre en place des règles, notamment tarifaires, organisant l'accès et l'utilisation de cet aménagement, l'exploitant n'entrerait pas dans le champ d'application des dispositions envisagées.

3. CONDITIONS DANS LESQUELLES L'EXISTENCE D'UNE DEMANDE DE DESSERTE D'UN AMÉNAGEMENT PAR DES SERVICES RÉGULIERS LIBREMENT ORGANISÉS EST CONSTATÉE

6. Par souci de simplicité, l'Autorité se référera par la suite aux termes de « demande d'accès », les notions d'accès et de desserte d'un aménagement recouvrant la même réalité du point de vue d'un opérateur de transport.
7. Comme indiqué précédemment, les dispositions envisagées par l'Autorité et présentées ci-dessous auraient vocation à s'appliquer aux aménagements pour lesquels l'accès est payant ou soumis à demande préalable et à la première demande d'accès par un service librement organisé à cet aménagement.

3.1. Sur la demande d'accès

8. La demande d'accès formulée par un opérateur de service librement organisé devrait être adressée à l'exploitant de l'aménagement conformément aux dispositions des règles d'accès en vigueur.
9. En l'absence de règles d'accès, la demande d'accès à l'aménagement devrait être adressée à l'exploitant de l'aménagement par courrier recommandé avec demande d'avis de réception, en se référant aux coordonnées de l'exploitant publiées sur le registre public des aménagements routiers prévu à l'article L. 3114-10 du code des transports et tenu par l'Autorité. Ce registre peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.arafer.fr/les-autocars/gares-routieres/registre-public-et-carte-interactive-des-gares-routieres/>
10. La demande d'accès préciserait au moins :
 - la raison sociale et les coordonnées du demandeur,
 - les horaires ou plages horaires auxquels le transporteur souhaite pouvoir accéder à l'aménagement,
 - pour chaque horaire, la durée pendant laquelle le transporteur souhaite pouvoir stationner sur le ou les emplacements d'arrêts afin de prendre en charge ou déposer ses passagers,
 - la période minimale (de date à date) pendant laquelle il souhaite avoir accès à l'aménagement,
 - le type de véhicule utilisé et sa capacité,
 - le cas échéant, les services complémentaires auxquels le transporteur souhaite avoir accès.
11. La demande devrait faire l'objet d'un accusé de réception par l'exploitant, comportant l'ensemble des informations prévues par l'article R. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration.

12. Une copie de l'accusé de réception de l'exploitant devrait être adressée par voie électronique au greffe de l'Autorité à l'adresse mentionnée à l'article 14 du règlement intérieur de l'Autorité.

3.2. Sur la constatation de la demande d'accès

13. L'Autorité propose que l'accusé de réception mentionné au point 11 à l'opérateur vaille constatation de l'existence d'une demande de desserte de l'aménagement par des services réguliers librement organisés, au sens du premier alinéa de l'article L. 3114-4 du code des transports.

Question 1 : Les modalités proposées par l'Autorité appellent-elles des remarques de votre part ?

4. DÉLAI DANS LEQUEL L'EXPLOITANT EST TENU DE SE CONFORMER AUX OBLIGATIONS DÉCOULANT DES ARTICLES L. 3114-5 À L. 3114-7 DU CODE DES TRANSPORTS

14. En cas de demande de desserte constatée conformément aux dispositions exposées en partie 3.2, l'Autorité envisage que l'exploitant soit tenu de se conformer aux dispositions de l'article L. 3114-5 du code des transports (tenue d'une comptabilité propre) dès le début de l'exercice comptable suivant si l'exercice en cours s'achève au moins trois mois après la date de réception de la demande d'accès figurant dans l'accusé de réception mentionné au point 11. A défaut, l'obligation serait reportée à l'exercice comptable suivant.
15. Par ailleurs, l'exploitant serait tenu de se conformer aux dispositions de l'article L. 3114-6 du code des transports (définition et mise en œuvre de règles d'accès transparentes, objectives et non discriminatoires) dans un délai de trois mois à compter de cette même date. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de règles d'accès conformes aux dispositions de cet article, les demandes d'accès devraient être adressées à l'exploitant et traitées conformément aux dispositions exposées en partie 3.1.
16. Enfin, les dispositions de l'article L. 3114-7 du code des transports (réponse à une demande d'accès dans un délai d'un mois et, le cas échéant, motivation du refus) seraient immédiatement applicables à la première demande d'accès par un service librement organisé et à toute demande d'accès ultérieure.
17. Les délais proposés sont établis par référence à ceux que l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières a prévu pour son application.

Question 2 : Ces délais appellent-ils des remarques particulières ? Si oui, merci de justifier votre réponse et de distinguer, le cas échéant, en fonction des dispositions des articles L.3114-5 à L. 3114-7 du code des transports.

5. RECOMMANDATIONS ANNEXES

18. L'Autorité recommande aux exploitants d'aménagement pour lesquels l'accès est payant ou soumis à demande préalable d'édicter des règles d'accès à leurs aménagements qui se conforment dans toute la mesure du possible aux dispositions de l'article L. 3114-6 du code des transports (définition et mise en œuvre de règles d'accès transparentes, objectives et non discriminatoires), sans attendre qu'une éventuelle demande d'accès par un service librement organisé leur soit adressée.
19. A défaut, l'Autorité leur recommande de définir et de mettre en place de manière anticipée un processus, notamment du point de vue décisionnel, leur permettant de répondre à une éventuelle demande d'accès par un service librement organisé dans le respect des principes définis par l'article L. 3114-7 du code des transports (réponse à une demande d'accès dans un délai d'un mois et, le cas échéant, motivation du refus).
20. Par ailleurs, s'agissant des aménagements mentionnés au point 5, il est rappelé que l'exploitant d'un aménagement desservi par un ou plusieurs services qui souhaiterait mettre en place des règles, notamment tarifaires, organisant l'accès et l'utilisation de cet aménagement est tenu de notifier ces règles préalablement à leur entrée en vigueur à l'Autorité, conformément aux dispositions de l'article L. 3114-6 du code des transports et à celles de la décision n° 2016-101 du 15 juin 2016 de l'Autorité. L'Autorité recommande qu'un délai d'entrée en vigueur suffisant (par exemple de trois mois) de ces règles soit prévu afin de permettre aux opérateurs de transport desservant l'aménagement d'en évaluer l'impact et, le cas échéant, de décider d'en tirer les conclusions pour leur activité.

Question 3 : Ces recommandations appellent-elles des remarques de votre part ?

Annexe 2 : Projet de décision précisant les critères d'appréciation de l'adossement fonctionnel

1. CONTEXTE

1. L'article L. 3114-4 du code des transports dispose que ne sont pas soumis aux règles prévues aux articles L. 3114-5 (sur la tenue par l'exploitant d'une comptabilité propre), L. 3114-6 (sur la définition et la mise en œuvre de règles d'accès par l'exploitant) et L. 3114-7 (sur la réponse de l'exploitant à une demande d'accès) « *[l]es aménagements ne relevant pas du service public sauf s'ils sont adossés fonctionnellement à une installation ou une infrastructure ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne destinée à l'accueil des passagers ou situés sur le domaine public autoroutier* ».
2. L'article L. 3114-12 du code des transports prévoit que l'Autorité « *précise par une décision motivée [les] critères d'appréciation de l'adossement fonctionnel mentionné au 1° de l'article L. 3114-4* ».
3. La présente consultation publique vise à recueillir l'avis des parties prenantes sur les critères d'appréciation de l'adossement fonctionnel que l'Autorité envisage de retenir dans le cadre de la décision motivée prévue au 3° de l'article L. 3114-12 du code des transports.

2. PÉRIMÈTRE DES AMÉNAGEMENTS CONCERNÉS

4. Comme précédemment indiqué, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 3114-4 du code des transports, les aménagements de transport routier qui ne relèvent pas du service public ne sont pas soumis aux règles prévues aux articles L. 3114-5 (tenue d'une comptabilité propre), L. 3114-6 (définition et mise en œuvre de règles d'accès transparentes, objectives et non discriminatoires) et L. 3114-7 (réponse à une demande d'accès dans un délai d'un mois et, le cas échéant, motivation du refus). Ces mêmes aménagements sont, par exception, soumis à ces règles s'ils sont adossés fonctionnellement à une installation ou une infrastructure ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne ou situés sur le domaine public autoroutier.
5. Un aménagement de transport routier est considéré comme ne relevant pas du service public s'il est exploité, dans une logique commerciale, par une personne privée indépendamment de tout lien avec une personne publique. Dans une telle situation, une personne publique, telle qu'une autorité organisatrice de transport, n'a pas habilité unilatéralement ou contractuellement l'organisme privé à exploiter l'aménagement concerné.
6. A l'inverse, un aménagement de transport routier est considéré comme relevant du service public, et partant soumis de plein droit aux règles prévues aux articles L. 3114-5 à L. 3114-7, sous réserve de l'exception mentionnée au premier alinéa de l'article L. 3114-4, s'il est exploité, dans une logique d'intérêt général, directement par une personne publique ou même indirectement, si cette exploitation a été déléguée à un organisme privé.

3. CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE L'ADOSSEMENT FONCTIONNEL

7. En l'absence de définition explicite de l'adossement fonctionnel dans le code des transports, l'Autorité envisage de définir une liste de critères cumulatifs à réunir pour soumettre un aménagement aux dispositions des articles L. 3114-5 à L. 3114-7 du code des transports.
8. Les critères envisagés sont les suivants :
 - un critère d'adossement caractérisé par la proximité physique ou géographique entre, d'une part, l'aménagement de transport routier au sens de l'article L. 3114-1 du code des transports et, d'autre part, l'installation ou l'infrastructure de transport ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne à destination des passagers (par exemple : une gare ferroviaire, un port maritime ou fluvial, un aéroport, etc.) ;
 - l'existence d'une fonctionnalité commune ou partagée entre les deux aménagements, devant être appréciée selon une logique d'intermodalité ou de multimodalité.
9. L'aménagement de transport routier et l'installation ou l'infrastructure de transport n'ont pas nécessairement à être exploités par la même entité.

Question 1 : Les deux critères envisagés par l'Autorité appellent-ils des remarques de votre part ? Voyez-vous des critères supplémentaires à introduire ?

3.1. Sur le critère d'adossement

10. De manière générale, le terme d'adossement retenu par le code des transports fait en premier lieu référence à un principe de contiguïté entre les deux aménagements. Celui-ci est caractérisé soit par une continuité physique entre les bâtiments des deux aménagements, soit par une continuité entre les parcelles sur lesquelles sont implantés ces aménagements.
11. Il est ainsi possible de considérer que deux aménagements non attenants sont adossés dès lors qu'ils sont suffisamment proches pour qu'il puisse exister un cheminement piétonnier matérialisé entre ces deux aménagements (notamment afin de permettre aux passagers de se rendre de l'un à l'autre). L'Autorité propose ainsi de retenir une distance maximale de 100 mètres à vol d'oiseau, mesurée entre les parcelles sur lesquelles sont situés les deux aménagements, au-delà de laquelle l'adossement ne peut plus être caractérisé. Cette distance de 100 mètres semble raisonnable pour être réalisée sans difficulté par les passagers.

Question 2 : Le choix d'une distance maximale de 100 mètres pour établir l'adossement fonctionnel lorsque deux aménagements ne sont pas attenants vous paraît-il pertinent ? Par ailleurs, le fait de mesurer cette distance entre les parcelles sur lesquelles sont situés les deux aménagements vous semble-t-il adapté au cas d'espèce ?

3.2. Sur le critère de fonctionnalité

12. L'Autorité considère que le critère de fonctionnalité commune ou partagée entre les deux aménagements peut être apprécié selon deux sous-critères alternatifs.
13. En premier lieu, l'Autorité considère que deux aménagements peuvent être considérés comme adossés fonctionnellement dès lors qu'ils sont conçus ou organisés pour être intégrés dans une même chaîne de déplacement (logique d'intermodalité). Ce principe se caractérise notamment par l'existence d'un dispositif commun ou partagé d'information clientèle ou par la présence d'une signalétique permettant le transfert des passagers d'un aménagement vers l'autre.
14. En second lieu, l'Autorité considère que deux aménagements peuvent être considérés comme adossés fonctionnellement dès lors qu'il existe une mutualisation de services à destination des utilisateurs respectifs de chaque aménagement (logique de multimodalité). Ce principe se caractérise notamment par l'existence d'un bâtiment commun d'accueil des passagers, où sont proposés des services spécifiques aux utilisateurs de chaque aménagement (billettique par exemple) ou communs à tous les utilisateurs (salle d'attente, toilettes, restauration, etc.), l'accès à ces services n'étant pas réservé aux utilisateurs en correspondance entre les deux aménagements. Ces services peuvent également être proposés par un seul des deux aménagements mais bénéficier aux utilisateurs des deux aménagements, que cette mutualisation fasse ou non l'objet d'une convention de gestion entre les deux exploitants si les aménagements sont exploités par deux entités différentes.

Question 3 : Les conditions d'appréciation du critère de fonctionnalité proposées par l'Autorité vous paraissent-elles pertinentes et suffisamment explicites ? Le cas échéant, identifiez-vous des critères supplémentaires d'appréciation ?
