

Avls 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

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

Saisie par la directrice des infrastructures de transport du ministère de la transition écologique et solidaire par courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 10 octobre 2018 ;

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

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 relatif au comité des opérateurs du réseau ferré national et à la charte du réseau ;

Vu l'arrêté du 26 août 2016 portant approbation du règlement intérieur du comité des opérateurs du réseau ;

Après en avoir délibéré le 6 décembre 2018 ;

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 des entreprises ferroviaires, des exploitants d'installations de services reliées au réseau ferré national, des autorités organisatrices de transport ferroviaire, des autres candidats autorisés à demander des capacités d'infrastructure ferroviaire 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 destinée à faciliter les relations entre les membres du comité et à favoriser une optimisation de l'utilisation du réseau. Il est par ailleurs doté d'un pouvoir de règlement amiable des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la charte du réseau.

3. La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, dans sa version résultant de la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016, comporte un article 7 *sexies* imposant aux Etats membres de veiller à ce que soient mis en place des mécanismes de coordination appropriés pour assurer la coordination entre les principaux gestionnaires d'infrastructure et l'ensemble des entreprises ferroviaires ainsi que les candidats. Il prévoit que, lorsque cela est pertinent, les représentants des usagers des services ferroviaires de transport de fret et de voyageurs ainsi que les autorités nationales, locales ou régionales sont invités à y participer ; la participation du régulateur en tant qu'observateur est également prévue. Il liste de manière non limitative cinq thématiques qui doivent faire l'objet d'une coordination au moins une fois par an. Enfin, il impose au gestionnaire d'infrastructure d'élaborer et de publier des lignes directrices relatives à la coordination, en concertation avec les parties intéressées, et de publier sur son site internet un aperçu des activités menées en vertu de cet article.
4. La participation du régulateur et des représentants des usagers des services ferroviaires de transport de fret et voyageurs à la coordination a été transposée par la loi du 27 juin 2018 susvisée, qui a complété l'article L. 2100-4 du code des transports pour prévoir l'invitation de ces instances aux réunions du comité. Les autres dispositions de l'article 7 *sexies* ont en revanche vocation à être transposées dans le cadre de l'ordonnance prévue à l'article 11 de la loi du 27 juin 2018 qui doit être adoptée dans un délai de six mois à compter de sa promulgation. Le projet d'ordonnance dont a été saisie l'Autorité et sur lequel elle a rendu son avis le 15 novembre dernier¹ prévoit de confier au comité l'ensemble des missions listées à l'article 7 *sexies*.
5. La loi du 27 juin 2018 susvisée a par ailleurs étendu les missions du comité en prévoyant qu'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. Elle a également complété les objectifs de la charte du réseau en précisant qu'elle a pour but de faciliter la réalisation des objectifs stratégiques mentionnés à l'article L. 2100-2 du code des transports.
6. Le projet de décret dont a été saisie l'Autorité, sur le fondement de l'article L. 2133-8 du code des transports, modifie le décret n° 2015-844 du 10 juillet 2015 susvisé. Il précise et complète les attributions et les règles de composition et de fonctionnement du comité des opérateurs du réseau. Il dispose notamment que le règlement intérieur du comité, adopté par celui-ci et approuvé par arrêté du ministre des transports, prévoit la création d'une instance plénière et d'un collège distinct, réunissant les autorités organisatrices de transport ferroviaire.
7. L'Autorité souligne que, dans la mesure où cette saisine intervient antérieurement à l'adoption des mesures destinées à transposer dans leur globalité les mesures de coordination prévues par la directive 2012/34/UE modifiée, elle n'est pas en mesure d'appréhender les conditions dans lesquelles les dispositions du projet de décret ont vocation à s'articuler avec les mesures à venir de l'ordonnance prise en application de l'article 11 de la loi du 27 juin 2018 susvisée ni, partant, d'en appréhender tous les enjeux.

¹ Avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs

2. ANALYSE

2.1. Sur la représentativité des opérateurs du réseau au sein du comité

8. Le a) du 2° de l'article 1^{er} du projet de décret prévoit que « *La liste des membres du comité des opérateurs du réseau, désignés à la demande de SNCF Réseau et représentant l'ensemble des entreprises ferroviaires et des autres candidats, les exploitants d'installations de service reliées au réseau ferré national, les autorités organisatrices de transport ferroviaire, ainsi que les principaux gestionnaires d'infrastructure, est rendue publique et tenue à jour par SNCF Réseau.* ».
9. L'Autorité souligne que la désignation des membres du comité « à la demande de SNCF Réseau » et la circonstance que les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité sont définies par le comité sans davantage de précision sur les principes devant être respectés lors de l'adoption de ces règles, ne permettent pas d'offrir suffisamment de garanties quant au fait que les règles adoptées seront de nature à assurer la représentation des intérêts de l'ensemble des entités utilisatrices du réseau.
10. Au regard de l'étendue et du caractère stratégique des missions attribuées au comité, notamment en ce qui concerne l'adoption de la charte du réseau et la contribution à la réalisation des objectifs fixés à l'article L. 2100-2 du code des transports, l'Autorité souligne l'importance et la nécessité d'une représentation effective de l'ensemble des opérateurs en son sein.
11. Ce point est d'autant plus sensible que les thématiques, dont devrait avoir à traiter le comité en application de l'article 7 sexies précité de la directive 2012/34/UE modifiée, sont particulièrement stratégiques. Il en est ainsi par exemple de la problématique relative aux « *besoins des candidats quant à l'entretien et au développement des capacités de l'infrastructure* » où, par ce biais, le comité pourrait être en capacité de peser sur les décisions de SNCF Réseau quant aux choix des lignes concernées par les travaux d'entretien et de renouvellement, et de minimiser l'impact de ces travaux sur les circulations commerciales. L'enjeu est identique s'agissant de « *la teneur des objectifs de performance orientés vers l'utilisateur contenus dans les contrats visés à l'article 30 [le contrat de performance Etat – SNCF Réseau] et des mesures d'incitation visées à l'article 30, paragraphe 1, ainsi que de leur mise en œuvre* » dont l'article 7 sexies précité prévoit qu'elles font l'objet d'une coordination.
12. Dans ces conditions, afin d'assurer une représentativité effective de l'ensemble des opérateurs, en particulier des nouveaux entrants, et d'éviter qu'un nombre limité d'entre eux soit désigné par le gestionnaire d'infrastructure au sein du comité, le règlement intérieur du comité des opérateurs du réseau devrait être modifié afin de conférer à tout candidat aux capacités la qualité de membre de plein droit de celui-ci.

2.2. Sur la création de nouvelles entités en lien avec le comité

13. Le 3° de l'article 1^{er} du projet de décret prévoit que le comité est tenu de prévoir, dans son règlement intérieur, la « *création d'une instance plénière au sein de laquelle sont représentées les différentes catégories de membres* » et « *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* ».
14. Le renvoi au règlement intérieur du soin de créer ces deux instances ne permet pas à l'Autorité de se prononcer sur les règles de fonctionnement et les missions qui seront effectivement confiées à ces instances.

15. En particulier, l'Autorité souligne la nécessité de veiller, ici aussi, à ce que la composition de l'instance plénière et les modalités d'adoption par celle-ci des délibérations garantissent la représentativité de l'ensemble des opérateurs du réseau, et notamment des nouveaux entrants.
16. Enfin, elle rappelle qu'il est essentiel qu'elle soit saisie pour avis, conformément à l'article L. 2133-8 du code des transports, du projet d'arrêté portant approbation du règlement intérieur du comité des opérateurs du réseau qui devra tirer les conséquences des modifications apportées par le projet de décret en veillant à ce que la mission de consultation et de concertation dévolue au comité par le législateur soit pleinement garantie.

*

Le présent avis sera transmis à la ministre chargée des transports et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 6 décembre 2018.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Cécile George et Marie Picard, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman