

**Avis n° 2019-036 du 13 juin 2019**  
**portant sur le projet de décret modifiant le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à**  
**l'utilisation du réseau ferroviaire**

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

Saisie par le ministère de la transition écologique et solidaire, par courrier du 14 mai 2019 enregistré au greffe de l'Autorité le même jour ;

Saisie par le secrétaire général du gouvernement, par courrier du 29 mai 2019 enregistré au greffe de l'Autorité le 3 juin 2019, d'une demande tendant à ce que l'Autorité se prononce dans un délai de deux semaines ;

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. 2122-4-1, L. 2133-5 et L. 2133-8 ;

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

Vu l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 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 ;

Vu l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu le décret n° 2010-1023 du 1<sup>er</sup> septembre 2010 modifié relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières ;

Vu l'avis n° 2019-004 du 7 février 2019 sur le document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 13 juin 2019 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. CONTEXTE

#### 1.1. La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

1. La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, complétée par les dispositions de l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 susvisée, a notamment assuré la transposition au niveau législatif des dispositions de la directive 2012/34/UE susvisée dans sa version résultant de la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016.
2. Le parachèvement de la transposition du pilier « marché » du 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire nécessite également de revoir plusieurs décrets d'application, au rang desquels figure le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire. Ce décret assure en effet la transposition d'un certain nombre de dispositions de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012. Il définit ainsi les conditions dans lesquelles les gestionnaires d'infrastructures fournissent aux candidats des prestations sur le réseau ferroviaire, ainsi que le contenu et la méthode d'élaboration du document de référence du réseau. Il encadre par ailleurs la procédure de répartition des capacités et précise les mesures à prendre en cas de saturation de l'infrastructure. Enfin, il précise les règles s'appliquant au calcul des redevances des différentes prestations fournies sur le réseau ferroviaire.
3. Si l'essentiel des dispositions du droit de l'Union dont le décret n° 2003-194 assure la transposition n'ont pas fait l'objet de modifications par la directive (UE) 2016/2370 précitée, les évolutions découlant de l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire domestique de voyageurs doivent être prises en compte au niveau réglementaire.
4. Par ailleurs, l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 susvisée a défini à l'article L. 2133-5 du code des transports la procédure permettant au gestionnaire d'infrastructure de lever les réserves de l'Autorité sur sa proposition de tarification ainsi que les règles applicables en matière de tarification dans le cas où le gestionnaire d'infrastructure n'aurait pas pu obtenir un avis conforme de l'Autorité en temps utile avant le début de l'horaire de service concerné. Cet article renvoie à un décret le soin de préciser le délai imparti au gestionnaire d'infrastructure pour soumettre un nouveau projet de tarification et la date limite de publication de la tarification en cas d'absence d'avis conforme de l'Autorité.
5. Enfin, dans le cadre de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'objectif d'aménagement du territoire dévolu au système de transport ferroviaire a été mis en exergue. Cette orientation a ainsi fait l'objet de plusieurs dispositions législatives, dont celles de l'article L. 2122-4-1 relatives à la répartition des capacités par le gestionnaire d'infrastructure, qui mentionnent les services assurant des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire comme bénéficiant des règles de priorité applicables en cas de saturation et renvoie le soin à un décret de préciser lesdites règles.

#### 1.2. La saisine de l'Autorité

6. Par courrier enregistré le 14 mai 2019 au greffe de l'Autorité, le ministère de la transition écologique et solidaire a saisi l'Autorité en application de l'article L. 2133-8 du code des transports d'une demande d'avis sur le projet de décret modifiant le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire (ci-après le « projet de décret »).
7. En application des dispositions de l'article 3-2 du décret n° 2010-1023 du 1<sup>er</sup> septembre 2010 susvisé, l'Autorité a été destinataire, le 3 juin 2019, d'un courrier du secrétaire général du Gouvernement sollicitant un avis de l'Autorité dans un délai n'excédant pas deux semaines et fixant au

13 juin 2019 au plus tard la date d'émission de l'avis. L'Autorité regrette qu'aucune information quant à la motivation du recours à cette disposition dérogatoire pouvant être sollicitée « à titre exceptionnel » n'ait été indiquée, d'autant qu'elle a été destinataire le même jour d'une seconde réduction à deux semaines du délai de deux mois qui lui avait été initialement imparti pour rendre son avis concernant, cette fois-ci, le projet de décret relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants. Elle souligne que la réduction du délai qui en découle l'a privée, en particulier, de la possibilité d'organiser des échanges appropriés avec les services de l'Etat qui auraient permis d'approfondir certaines thématiques d'importance pour le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire développées ci-après.

8. Le projet de décret comporte plusieurs dispositions amendant le décret n° 2003-194 susvisé et s'inscrivant dans la poursuite d'objectifs distincts : pour l'essentiel la transposition au niveau réglementaire de la directive 2012/34/UE modifiée, la modification des règles de priorité applicables en cas d'infrastructures déclarées saturées et la définition des échéances à respecter par le gestionnaire d'infrastructure en cas d'avis défavorable de l'Autorité sur le projet de tarification qu'il lui a soumis et *in fine* en cas d'absence d'avis favorable sur la tarification.

## 2. ANALYSE

### 2.1. S'agissant de la définition des règles de priorité applicables en cas de saturation de l'infrastructure

9. L'alinéa 6° de l'article 1<sup>er</sup> du projet de décret ajoute une sixième catégorie de services, soit « les services assurant des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire », à la liste de celles déjà prévues à l'article 22 du décret n° 2003-194 susvisé que les critères correspondants fixés par le gestionnaire d'infrastructure dans son document de référence du réseau doivent privilégier dans leur ordre d'énumération en vue de l'affectation des sillons lorsque l'infrastructure est déclarée saturée. Cet ajout vise à mettre en cohérence le corpus réglementaire avec la modification de l'article L. 2122-4-1 du code des transports résultant de l'article 7 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire qui prévoit qu'un « décret précise notamment les règles de priorité applicables sur les infrastructures déclarées saturées, en particulier celles dont bénéficient les services assurant des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire ».
10. L'Autorité considère que l'absence de définition de la notion de « desserte pertinente en matière d'aménagement du territoire » ne permet pas au gestionnaire d'infrastructure d'identifier avec précision les services concernés et, partant, ne garantit pas à l'Etat que les services qu'il entend valoriser le soient effectivement.
11. Par ailleurs, l'Autorité regrette que le Gouvernement se soit restreint, dans le cadre de cette modification du décret n° 2003-194, à modifier *a minima* l'article 22 et n'ait pas profité de ces travaux pour engager une réflexion plus globale sur les dispositions de cet article. Or, dans la continuité de son avis n° 2019-004 du 7 février 2019 sur le document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020, l'Autorité confirme la nécessité d'une refonte de l'article 22 afin notamment que le Gouvernement précise, comme le prévoient les dispositions de l'article 47 de la directive 2012/34/UE, les règles applicables en cas de saturation et clarifie le cadre national applicable s'agissant des services bénéficiant d'un degré de priorités. Ces clarifications par l'Etat au niveau réglementaire constituent une condition indispensable au bon fonctionnement du dispositif dans le respect des responsabilités assignées à chacun des acteurs. A défaut, le gestionnaire d'infrastructure serait en situation de pouvoir (voire, de devoir) conférer à certaines des dispositions de l'article 22 une interprétation particulière qui, d'une part, pourrait être à rebours de l'intention de l'Etat et, d'autre part, nuirait à l'objectif de transparence et de non-discrimination qui doit commander l'accès au réseau ferroviaire.

12. Tel est le cas, en premier lieu, de la condition nécessaire de réalisation de l'analyse des capacités préalablement à l'application des critères de priorité définis par l'article 22, qui constitue une barrière importante à l'application des critères en question, alors même qu'ils devraient permettre de proposer une attribution objective et non-discriminatoire des sillons. En effet, le délai de réalisation de cette analyse de capacités est, dans la plupart des cas, difficilement compatible avec le processus de commande de capacités prévu par l'annexe VII de la directive 2012/34/UE.
13. En deuxième lieu, l'Autorité considère que certains termes et notions utilisés doivent être précisés, en particulier lorsqu'il s'agit d'appliquer le critère relatif à l'utilisation des infrastructures spécialisées.
14. Elle préconise, en troisième lieu, que l'importance d'un service pour la collectivité ne soit pas considérée comme un critère de priorité parmi d'autres laissé à l'appréciation du gestionnaire d'infrastructure, ainsi que le prévoit aujourd'hui l'article 22 du décret n° 2003-194, mais bien comme le principe général régissant la définition des critères fixés par la suite. Ainsi, l'importance pour la collectivité doit se traduire par une déclinaison objective, précise et par ordre de priorité des services bénéficiant dans le cadre national d'une priorité d'accès au réseau. Dès lors, la traduction faite par SNCF Réseau de l'utilité pour la collectivité ne pourrait être que celle définie par les dispositions de l'article 22, lesquels pourraient utilement s'étoffer de nouveaux critères relatifs au régime de circulation (tels que ceux liés à la fréquence ou à la longueur qui figurent aujourd'hui dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020) afin de limiter les risques d'interprétation et d'application fluctuante de cette notion par le gestionnaire d'infrastructure.
15. En quatrième lieu, il conviendrait que le décret précise si le gestionnaire d'infrastructure est autorisé, ou non, à fixer librement des critères supplémentaires ainsi que, le cas échéant, leur hiérarchisation par rapport aux critères fixés par voie réglementaire.
16. Au regard de ces éléments, l'Autorité considère qu'il est nécessaire de clarifier les conditions d'application de l'article 22 du décret n° 2003-194, ceci dans le triple objectif d'une application non équivoque et parfaitement objective des règles de priorité, d'une garantie pour les nouveaux entrants sur le marché ferroviaire français d'une transparence et d'une stabilité dans les règles appliquées, et enfin d'une limitation, pour le gestionnaire d'infrastructure, du risque de litige lié à une discordance avec une ou plusieurs entreprises ferroviaires dans l'appréciation de ces critères.
17. Au regard de ces multiples enjeux qui n'ont pu faire l'objet d'échanges compte tenu des délais d'instruction extrêmement contraints, l'Autorité souhaite que les services de l'Etat mettent à profit la période à venir avant une nouvelle saisine annoncée à l'automne sur un projet de texte modifiant à nouveau le décret n° 2003-194, pour travailler en lien étroit avec l'Autorité à une refonte plus large de l'article 22 afin de garantir le bon fonctionnement du dispositif.

## 2.2. S'agissant des dispositions assurant la transposition de la directive 2012/34/UE modifiée

18. Les alinéas 1° à 5° de l'article 1<sup>er</sup> du projet de décret, à l'exception du b) de l'alinéa 4°, visent à mettre en cohérence le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé avec les mesures législatives de transposition de la directive 2012/34/UE modifiée, prévues aux articles L. 2122-4-1-1 du code des transports s'agissant de la définition de gestionnaire d'infrastructure et L. 2122-9 du code des transports s'agissant du droit d'accès au réseau ferroviaire dont dispose toute entreprise ferroviaire avec l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire domestique de voyageurs à compter de l'horaire de service 2021. En outre, il s'agit de transposer au niveau réglementaire la disposition prévue au paragraphe 3 de l'article 13 bis de la directive 2012/34/UE susvisée disposant que « *les Etats membres imposent aux entreprises ferroviaires assurant des services de transport de voyageurs l'obligation de mettre en place des plans d'urgence et veillent à ce que ces plans soient correctement coordonnés afin de prêter assistance aux voyageurs, au sens de l'article 18 du règlement (CE) n° 1371/2007, en cas de perturbation majeure des services.* »

19. Les modifications envisagées de l'article préliminaire et des articles 1, 2 et 8 du décret n° 2003-194 susvisé relatives aux définitions de gestionnaire d'infrastructure et d'entreprise ferroviaire bénéficiant d'un droit d'accès au réseau ferroviaire n'appellent pas d'observation particulière de l'Autorité.
20. En revanche, l'Autorité souhaite s'assurer de l'intelligibilité de la modification proposée de l'article 4 du décret n° 2003-194 qui vise à imposer aux entreprises ferroviaires l'élaboration de plans d'urgence.
21. Elle relève, en premier lieu, le caractère flou de la notion de « plans d'urgence » qui ne fait l'objet d'aucune définition dans la directive 2012/34/UE ou le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Or en droit national, une telle notion recoupe l'obligation faite aux entreprises ferroviaires de prévoir dans leur système de gestion de la sécurité des plans d'action, d'alerte et d'information en cas d'urgence visant notamment à préciser comment elles informent et portent assistance aux voyageurs<sup>1</sup>. Cette notion peut également recouper la gestion de crise actuellement dévolue à la SNCF (et qui a vocation à être assurée par SNCF Réseau à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 en application de la réforme ferroviaire portée par la loi du 27 juin 2018) puisque, dans ce cadre, SNCF Réseau est notamment en charge de la stratégie de rétablissement des circulations en concertation avec les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de gares. L'Autorité recommande dès lors de définir cette notion dans l'article préliminaire du décret n° 2003-194 susvisé afin de clarifier l'articulation entre ces différents plans dus au titre de différentes réglementations et ainsi sécuriser la mise en œuvre d'une telle disposition par les entreprises ferroviaires.
22. Par ailleurs, l'Autorité s'interroge sur l'intention de maintenir ou non, dans le décret n° 2003-194 modifié, la référence à l'article 18 du règlement (CE) n° 1371/2007 qui est insérée entre crochets dans le projet de décret. A cet égard, l'Autorité recommande que la référence au règlement soit clairement mentionnée dans le décret n° 2003-194 susvisé, afin là encore de clarifier à l'endroit des entreprises ferroviaires l'objectif à poursuivre dans la coordination des plans d'urgence, lequel consiste à prêter assistance aux voyageurs selon les modalités définies à l'article 18 du règlement précité.
23. Au vu de l'ensemble des éléments énoncés ci-avant, l'Autorité recommande, d'une part, que la notion de plan d'urgence soit définie et que, d'autre part, la rédaction de l'alinéa soit modifiée de façon à reprendre plus fidèlement la lettre de la directive : « *Les entreprises ferroviaires assurant des services de transport de voyageurs mettent en place des plans d'urgence et les coordonnent convenablement en cas de perturbation majeure des services afin de prêter assistance aux voyageurs selon les modalités prévues à l'article 18 du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaire.* »

### 2.3. S'agissant des règles applicables en matière de tarification en cas d'absence d'avis conforme de l'Autorité

24. Le projet de décret insère un nouvel article 36 dans le décret n° 2003-194 au sein du titre V relatif à la tarification pour préciser les dispositions des alinéas IV et V de l'article L. 2133-5 du code des transports et s'appliquant à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure opérant sur le réseau ferroviaire. Il s'agit, d'une part, d'encadrer dans un délai de trois mois la production par le gestionnaire d'infrastructure d'un nouveau projet de tarification à l'Autorité lorsque cette dernière a rendu un avis défavorable et, d'autre part, de prévoir que le gestionnaire d'infrastructure publie la dernière tarification approuvée par l'Autorité en cas d'absence d'avis favorable trois mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service annuel.
25. L'Autorité considère ces deux échéances comme satisfaisantes au vu des objectifs de visibilité et de sécurisation de la tarification poursuivis par les dispositions de l'article L. 2133-5 du code des transports introduites par l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 en cas d'avis défavorable de

<sup>1</sup> Alinéa 10 de l'article 42 et 4<sup>ème</sup> alinéa du I de l'article 46 relatif au plan d'intervention et de sécurité du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires.

l'Autorité, voire *in fine* d'absence d'avis favorable. En effet, la première échéance est de nature à laisser un temps suffisant au gestionnaire d'infrastructure pour proposer un nouveau projet de tarification tenant compte des points relevés par l'Autorité dans son avis défavorable et la seconde date est compatible avec le processus actuel de construction de l'horaire de service en ce qu'elle laisse la possibilité aux candidats de modifier ou retirer leurs demandes de sillons sans risquer l'application de pénalités si la tarification retenue au titre de cette procédure pour l'horaire de service suivant ne les satisfait finalement pas.

26. Par ailleurs, l'Autorité s'interroge sur la rédaction de ce nouvel article 36 introduit dans le décret n° 2003-194 susvisé en ce qu'elle diverge de celle proposée dans le projet de décret modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau dont l'Autorité a été saisie pour avis le 31 mai dernier. L'Autorité regrette que les services de l'Etat proposent, à quelques jours d'intervalle, de retenir des rédactions différentes pour traiter de situations identiques alors que la nouveauté du dispositif introduit par l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 susvisée et les enjeux forts de tarification qu'il porte militent au contraire pour la définition d'un cadre juridique clair, lisible et intelligible par l'ensemble des acteurs.

#### 2.4. S'agissant des autres remarques

27. A la suite de la publication de l'ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019<sup>2</sup> et du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019<sup>3</sup> - qui abroge à compter du 16 juin 2019 le décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire ainsi que le décret n° 2017-674 du 28 avril 2017 fixant la liste des réseaux ferroviaires présentant des caractéristiques d'exploitation comparables avec celles du réseau ferré national - l'Autorité relève la nécessité de mettre en cohérence les dispositions de l'article 4 du décret n° 2003-194 avec le nouveau cadre législatif et réglementaire transposant le pilier technique du 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire entrant en vigueur le 16 juin 2019. Ainsi, lorsqu'il s'agit de circuler sur les réseaux compris dans le système ferroviaire défini à l'article L. 2201-1 du code des transports et objets du décret n° 2019-525 précité, les entreprises doivent être titulaires d'un certificat de sécurité unique délivré dans les conditions fixées par ce même décret.

\*

---

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019 portant transposition de la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire et adaptation du droit français au règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004

<sup>3</sup> Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires

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

*L'Autorité a adopté le présent avis le 13 juin 2019.*

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

Le Président

Bernard Roman