

**Déclslon n° 2019-035 du 13 Juin 2019**  
**portant règlement du différend entre la Région Centre-Val de Loire et SNCF Mobilités (SNCF Gares & Connexions) relatif aux périmètres de gestion des gares de voyageurs dans le document de référence des gares pour les horaires de service 2018 et 2019**

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

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 son article L. 1263-2 ;

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

Vu le décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités ;

Vu l'arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu l'avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 relatif aux redevances liées aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour les horaires de service 2018 et 2019 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu la demande de règlement de différend, enregistrée le 11 février 2019 au greffe de l'Autorité, présentée par le Conseil Régional du Centre-Val de Loire dont le siège est situé 9 rue Saint-Pierre Lentin à Orléans, et les observations complémentaires enregistrées le 5 avril 2019 ;

Vu les observations en défense, enregistrées le 22 mars 2019, présentées pour SNCF Mobilités, établissement public industriel et commercial, dont le siège est situé 9 rue Jean Philippe Rameau à Saint-Denis, par Maître Marc de Monsebernard de la SELAFA KGA Avocats et les observations complémentaires enregistrées les 19 avril et 14 mai 2019 ;

Vu la mesure d'instruction n° 1 adressée à la région Centre-Val de Loire le 25 février 2019 et la réponse enregistrée le 26 février 2019 ;

Vu la mesure d'instruction n° 2 adressée à SNCF Mobilités le 26 avril 2019 et la réponse enregistrée le 7 mai 2019 ;

Vu le courrier du 10 mai 2019 fixant la date de clôture d'instruction au 17 mai 2019 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu lors de l'audience publique du 13 juin 2019 :

- les conclusions du rapporteur ;
- les observations de Madame Patricia Pérennes pour la Région Centre-Val de Loire ;
- les observations de Maître Marc de Monsebernard et de Monsieur Stéphane Mialot pour SNCF Mobilités ;

Après en avoir délibéré le 13 juin 2019 ;

## 1. FAITS ET PROCEDURE

### 1.1. Contexte

#### 1.1.1. Les parties au différend

1. La Région Centre-Val de Loire (ci-après « *la Région* ») est, conformément à l'article L. 2121-3 du code des transports, l'autorité organisatrice compétente pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional et est, à ce titre, chargée de l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs fournis dans son ressort territorial ou desservant son territoire.
2. Etablissement public à caractère industriel et commercial, SNCF Mobilités est chargé, conformément à l'article L. 2141-1 du code des transports, dans sa version applicable au présent litige, de gérer, de façon transparente et non discriminatoire, les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'Etat ou d'autres personnes publiques et de percevoir à ce titre auprès des entreprises ferroviaires, toute redevance.
3. Au sein de SNCF Mobilités et à la date de la présente décision, SNCF Gares & Connexions est la direction autonome qui, en vertu de l'article 25 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 susvisé, est chargée d'assurer la gestion de ces gares de voyageurs.

#### 1.1.2. Le cadre du litige

##### a. Le cadre juridique

4. Le I de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié dispose que, pour la détermination des redevances relatives aux biens et services en gare, les gares de voyageurs sont réparties en trois catégories, définies en fonction des seuils fixés par l'arrêté du 9 juillet 2012 susvisé :
  - Les gares de voyageurs d'intérêt national (dites gares de catégorie « A »), sont celles dont la fréquentation par des usagers des services nationaux et internationaux est au moins égale à 250 000 voyageurs ou dont la fréquentation par ces mêmes usagers correspond à 100 % des voyageurs. Le périmètre de gestion de ces gares correspond à une gare de voyageurs ou à un ensemble fonctionnel de gares de voyageurs ;

- Les gares de voyageurs d'intérêt régional (dites gares de catégorie « B ») sont celles qui ne relèvent pas de la catégorie A et dont la fréquentation totale est au moins égale à 100 000 voyageurs. Le périmètre de gestion de ces gares correspond, dans chaque région, à l'ensemble des gares de cette catégorie ;
- Les gares de voyageurs d'intérêt local (dites gares de catégorie « C ») sont celles qui ne relèvent d'aucune des catégories précédentes. Le périmètre de gestion de ces gares correspond, dans chaque région, à l'ensemble des gares de cette catégorie.

Le gestionnaire des gares établit, après consultation de SNCF Réseau, une liste, valable trois ans, des gares relevant de chaque catégorie compte tenu de leur fréquentation moyenne annuelle évaluée lors des deux dernières années civiles.

5. En application du I de l'article 14-1 du décret n° 2003-194, le directeur des gares établit chaque année un document de référence des gares de voyageurs (ci-après « le DRG ») précisant, pour chaque gare de voyageurs du réseau ferré national, les prestations régulées qui y sont rendues, les conditions dans lesquelles elles sont rendues, notamment les horaires et périodes pendant lesquels elles sont fournies, ainsi que les tarifs des redevances associées. Ainsi, le DRG est élaboré conformément à la liste des gares établie par le gestionnaire des gares conformément aux dispositions du point 4 ci-avant.
6. Le II du même article prévoit que le projet de DRG est soumis pour avis aux autorités organisatrices compétentes et aux entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferré national et effectuant du transport de voyageurs (ci-après « le DRG de consultation »). Les avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas intervenus dans un délai de deux mois suivant la transmission du projet.
7. Enfin, le III de l'article 14-1 susmentionné prévoit que le projet de DRG est soumis pour avis à l'Autorité (ci-après « le DRG de saisine »). La publication du DRG vaut saisine de l'Autorité, laquelle rend, sur le fondement du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies au regard des principes et des règles de tarification qui leur sont applicables. L'Autorité rend son avis dans un délai de quatre mois.

#### b. Les faits

8. En application du II de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 modifié, SNCF Gares & Connexions a soumis pour avis en mai 2017 aux autorités organisatrices compétentes et aux entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferré national un projet de DRG pour les horaires de service 2018 et 2019.
9. Le DRG de consultation définissait 65 périmètres de gestion et prévoyait, en particulier, le regroupement des gares de Saint-Pierre-des-Corps et de Tours au sein d'un ensemble fonctionnel de très grandes gares A composant le périmètre de gestion « TGA Centre ». Par un courrier en date du 21 juillet 2017, la Région a communiqué à SNCF Gares & Connexions ses observations sur le DRG de consultation.
10. Conformément au III de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 précité, SNCF Gares & Connexions a publié, le 16 mars 2018, une nouvelle version du DRG valant saisine de l'Autorité.
11. Le DRG de saisine modifiait la segmentation des gares prévue dans le DRG de consultation en définissant 55 périmètres de gestion, le périmètre de gestion « TGA Centre » ayant, en particulier, été supprimé. La gare de Saint-Pierre-des-Corps a été incluse dans le périmètre « A TGV » regroupant, au sein d'un même ensemble fonctionnel, les 16 gares A dont la fréquentation par les voyageurs à grande vitesse est supérieure à 75 %. La gare de Tours a été incluse dans le périmètre de gestion « A Centre-Val de Loire ». La Région soutient que ces modifications ont conduit à une hausse d'un peu plus de 2 millions d'euros par an des redevances relatives aux biens et services en gare acquittées par SNCF Mobilités pour les services régionaux de transport ferroviaire de voyageurs en Centre-Val de Loire, lesquelles lui sont refacturées en application de la convention TER Centre-Val de Loire.

12. SNCF Gares & Connexions indique avoir transmis le DRG de saisine à l'ensemble des Régions le 19 mars 2018 puis effectué une présentation le 22 mai suivant à l'association Régions de France, d'une part, et le 5 juillet suivant aux services de la Région Centre-Val de Loire, d'autre part.
13. Par un courrier en date du 6 juillet 2018 et reçu par l'Autorité le 9 juillet 2018, la Région a attiré l'attention de l'Autorité sur le changement de classification, dans le DRG de saisine, des gares de Saint-Pierre-des-Corps et de Tours ainsi que sur ses conséquences, notamment la hausse des redevances relatives aux biens et services en gare.
14. Dans son avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 susvisé, l'Autorité a rendu un avis favorable sur les redevances liées aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour les horaires de service 2018 et 2019.

## 1.2. Demandes de la Région dans le cadre du présent règlement de différend

15. La Région Centre-Val de Loire demande à l'Autorité :
  - de procéder à la modification rétroactive du DRG ou d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions de procéder à la modification rétroactive du DRG pour la période des horaires de service 2018 et 2019 ;
  - à défaut, d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions de lui verser une indemnité compensatrice du préjudice subi d'un montant équivalant à l'évolution, pour les gares de Saint-Pierre-des-Corps et Tours, de l'assiette de charges entre le DRG de consultation et le DRG de saisine.
16. SNCF Gares & Connexions conclut au rejet de l'ensemble de ces demandes.

## 2. SUR LE VICE DE PROCEDURE RELATIF A LA CONSULTATION DES ACTEURS

### 2.1. Arguments des parties

17. La Région soutient que la procédure de consultation n'a pas été respectée par SNCF Gares & Connexions, les périmètres de gestion inscrits dans le DRG de saisine étant, pour partie, différents de ceux inscrits dans le DRG de consultation sur lequel elle a rendu un avis. En l'absence de nouvelle consultation des acteurs sur le DRG de saisine, elle n'a pas été en mesure de s'exprimer sur la création du périmètre de gestion « A-TGV » ainsi que sur la suppression du périmètre de gestion « TGA Centre ».
18. SNCF Gares & Connexions soutient que la procédure n'est pas irrégulière, le DRG de saisine ayant été transmis, dès sa publication, à la Région. En tout état de cause, il appartenait à la Région de contester le DRG ayant fait l'objet d'un avis conforme de l'Autorité en saisissant dans les délais le Conseil d'Etat d'un recours pour excès de pouvoir.

### 2.2. Appréciation de l'Autorité

19. En application du II de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 modifié, SNCF Gares & Connexions est tenu de soumettre le DRG de consultation, pour avis, aux autorités organisatrices compétentes et aux entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferré national et effectuant du transport de voyageurs, ces entités disposant d'un délai de deux mois pour rendre leur avis avant qu'il ne soit réputé favorable. Le III du même article dispose que le gestionnaire des gares publie ensuite une nouvelle version du DRG, cette publication valant saisine de l'Autorité. L'Autorité rend un avis conforme, sur le fondement du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux

gares de voyageurs ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations dans un délai de quatre mois suivant la saisine.

20. L'Autorité relève qu'au titre de l'avis conforme qu'elle rend sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, il ne lui appartient pas de se prononcer sur la régularité de la consultation des acteurs effectuée par SNCF Gares & Connexions, celle-ci ne relevant pas des principes et des règles de tarification applicables aux gares de voyageurs au regard desquels l'Autorité doit, conformément au II de l'article L. 2133-5 du code des transports, rendre son avis conforme, même s'il lui est loisible d'en faire état au titre de l'avis motivé qu'elle rend sur les éléments autres que tarifaires du projet de DRG. Il ne lui appartient donc pas *a fortiori* de veiller au respect de cette condition au stade du présent règlement de différend.
21. En tout état de cause, l'Autorité relève que le DRG de consultation a bien été soumis pour avis à la Région, qui a émis ses observations sur ce projet le 21 juillet 2017. Par ailleurs, elle observe que le DRG de saisine, qui comportait un article 3.2 décrivant les évolutions apportées au DRG de consultation, y compris les modifications des périmètres de gestion, a été publié par SNCF Gares & Connexions sur son site internet le 16 mars 2018 et qu'il n'est pas contesté par la Région que celui-ci lui a été transmis pour information. Par ailleurs, il résulte des écritures de SNCF Gares & Connexions, non contestées par la Région sur ces points, que le gestionnaire des gares a organisé des réunions de présentation du DRG de saisine à l'association Régions de France le 22 mai 2018 ainsi qu'à la Région Centre-Val de Loire le 5 juillet 2018, au cours desquelles l'évolution des périmètres de gestion entre le DRG de consultation et le DRG de saisine, et notamment la création du périmètre de gestion « A TGV » a été exposée. Dans ces conditions, il appartenait à la Région de faire valoir, le cas échéant, ses observations auprès de SNCF Gares & Connexions sur le DRG de saisine.
22. Par suite, en admettant même que l'Autorité puisse vérifier la légalité de la consultation préalable à l'édition du DRG, le moyen tiré de son irrégularité ne peut qu'être écarté.

### 3. SUR LA DEFINITION DES PERIMETRES DE GESTION

#### 3.1. Arguments des parties

23. La Région soutient que la gare de Saint-Pierre-des-Corps ne présente pas de caractéristiques similaires aux autres gares intégrées au périmètre de gestion « A-TGV », lequel est défini par l'article 7.3.4 du DRG de saisine comme étant composé de seize gares de catégorie A dont la fréquentation en pourcentage de voyages grande vitesse est supérieur à 75 %.
24. SNCF Gares & Connexions soutient qu'il dispose, en application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 modifié, d'un large pouvoir d'appréciation dans la détermination des périmètres de gestion. En outre, la gare de Saint-Pierre-des-Corps, qui atteint, en 2016, 77 % de voyageurs TGV, satisfait le critère nécessaire à l'entrée dans la catégorie A-TGV.

#### 3.2. Appréciation de l'Autorité

25. Le a) du I de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 susvisé dispose que le périmètre de gestion des gares de voyageurs d'intérêt national correspond soit à une gare de voyageurs soit à un ensemble fonctionnel de gares de voyageurs. En outre, l'article 2 de l'arrêté du 9 juillet 2012 dispose que les gares de voyageurs d'intérêt national sont celles dont la fréquentation par les usagers des services nationaux et internationaux est au moins égale à 250 000 voyageurs ou dont la fréquentation par ces mêmes usagers est égale à 100 %. Dans le respect de ces dispositions, SNCF Gares & Connexions dispose d'une marge d'appréciation pour définir les périmètres de gestion des gares de voyageurs de catégorie A.

26. En l'espèce, SNCF Gares & Connexions a retenu, dans le DRG de consultation, un périmètre de gestion « TGA Centre » formé d'un ensemble fonctionnel de deux gares, Saint-Pierre-des-Corps et Tours. Ce périmètre de gestion a été modifié dans le DRG de saisine, SNCF Gares & Connexions ayant défini un périmètre de gestion « A TGV » formé par un ensemble fonctionnel composé des gares de catégorie A dont la fréquentation en pourcentage de voyageurs grande vitesse était supérieure à 75 % et intégrant, par conséquent, la gare de Saint-Pierre-des-Corps. La gare de Tours a été intégrée dans un autre segment (A Centre-Val de Loire).
27. Il résulte de l'instruction que le pourcentage de voyageurs à grande vitesse fréquentant la gare de Saint-Pierre-des-Corps en 2016 s'élève à 77 %, soit un niveau supérieur au seuil de 75 % défini. Il apparaît, en outre, qu'au sein de l'ensemble fonctionnel de gares de catégorie A incluses dans le périmètre de gestion « A TGV », d'autres gares comprennent des niveaux inférieurs à 100 % de voyageurs à grande vitesse.
28. Dans ces conditions, il apparaît qu'en intégrant la gare de Saint-Pierre-des-Corps dans le périmètre de gestion « A TGV », SNCF Gares & Connexions n'a pas méconnu les dispositions de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 susvisé. Par suite, ce moyen doit être écarté.

#### 4. CONCLUSION

29. Il résulte de tout ce qui précède, qu'en admettant même que l'Autorité puisse se prononcer, dans le cadre d'un règlement de différend introduit sur le fondement de l'article L. 1263-2 du code des transports, sur les modalités de fixation des redevances figurant dans le DRG pour les horaires de service 2018-2019 sur lesquelles elle a déjà rendu un avis conforme, les conclusions de la Région aux fins de modification de celui-ci ne peuvent qu'être rejetées.
30. Par voie conséquence, ses conclusions tendant au versement d'une indemnité compensatrice ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées.

## DÉCIDE

**Article 1<sup>er</sup>** Les conclusions de la Région Centre-Val de Loire sont rejetées.

**Article 2** La présente décision sera notifiée aux parties et publiée sur le site internet de l'Autorité et au Journal officiel de la République française, sous réserve des secrets protégés par la loi.

*L'Autorité a adopté la présente décision le 13 juin 2019.*

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

Le Président

Bernard Roman