

Décision n° 2020-012 du 30 janvier 2020

relative à la fixation de délais de réponse aux demandes d'accès aux installations de service visées à l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE et de fourniture de services dans lesdites installations

L'Autorité de régulation des transports (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 règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2123-3-3 ;

Vu les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique ouverte par l'Autorité du 13 novembre 2019 au 13 janvier 2020 ;

Après en avoir délibéré le 30 janvier 2020,

1. CONTEXTE

1.1. Cadre juridique

1.1.1. Cadre général

1. L'article 13, paragraphe 2 de la directive 2012/34/UE prévoit que « *(l)es exploitants d'installations de service fournissent à toutes les entreprises ferroviaires de manière non discriminatoire, un accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures* ».
2. Les infrastructures visées à l'annexe II point 2 sont les suivantes : « *a) les gares de voyageurs, leurs bâtiments et les autres infrastructures, y compris l'affichage d'informations sur les voyages et les emplacements convenables prévus pour les services de billetterie ; b) les terminaux de marchandises ; c) les gares de triage et les gares de formation, y compris les gares de manœuvre ; d) les voies de garage ; e) les installations d'entretien, à l'exception de celles affectées à des services de maintenance lourde et qui sont réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques ; f) les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage ; g) les infrastructures portuaires maritimes et intérieures liées à des activités ferroviaires ; h) les infrastructures d'assistance ; i) les infrastructures de ravitaillement en combustible et la fourniture du combustible dans ces infrastructures, dont les redevances sont indiquées séparément sur les factures* ».

3. Conformément à l'article 13, paragraphe 4 de la directive 2012/34/UE, l'Autorité est chargée de fixer un délai raisonnable dans lequel les demandes d'accès aux installations de service visées à l'annexe II, point 2 de la directive, et de fourniture de services dans lesdites installations, introduites par les entreprises ferroviaires, doivent être traitées. Ces dispositions ont été transposées en droit national à l'article L. 2123-3-3 du code des transports.

1.1.2. Délais de réponse aux demandes d'accès et de fourniture de services

4. L'article 9, paragraphe 1, du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 prévoit que « (d)es délais différents peuvent être fixés pour des types d'installations de service et/ou des services différents ».
5. Par ailleurs, l'article 9, paragraphe 4, du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 comporte des dispositions prévoyant des prescriptions spécifiques s'agissant des délais de réponse aux « demandes ad hoc » (a), aux « demandes tardives » (b) et aux demandes concernant des services complémentaires et connexes (c).

a. « Demandes ad hoc »

6. Aux termes de l'article 3, point 10 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177, on entend par « demande ad hoc », « une demande d'accès à une installation de service ou une demande de service associé au transport ferroviaire couplée à une demande ad hoc de sillon pour un sillon individuel visé à l'article 48, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE ».
7. Les « demandes ad hoc » correspondent, en pratique, à des besoins ponctuels des entreprises ferroviaires, par opposition aux besoins récurrents, qui peuvent pour cette raison donner lieu à des demandes d'accès et de fourniture de service programmables à l'avance par les entreprises ferroviaires.
8. Le premier alinéa de l'article 9, paragraphe 4, du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 prévoit que « (p)our les demandes ad hoc concernant l'accès aux installations de service et la fourniture des services énumérés à l'annexe II, point 2, points a) à d) et f) à i) [de la directive 2012/34/UE], les organismes de contrôle tiennent compte des délais fixés à l'article 48, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE lorsqu'ils fixent les délais conformément à l'article 13, paragraphe 4. Lorsque les organismes de contrôle n'ont pas fixé de délais pour les demandes ad hoc, l'exploitant d'une installation de service répond à la demande dans le délai prévu à l'article 48, paragraphe 1, de la directive ».
9. L'article 48, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE prévoit quant à lui que « (l)e gestionnaire de l'infrastructure répond, dans un délai aussi court que possible, et, en tout cas, dans les cinq jours ouvrables, aux demandes ad hoc de sillons individuels ».

b. « Demandes tardives »

10. Aux termes de l'article 3, point 11 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177, on entend par « demande tardive », « une demande d'accès à une installation de service ou une demande de service associé au transport ferroviaire introduite après l'expiration du délai pour la soumission des demandes défini par l'exploitation de l'installation en question ».

11. Les « *demandes tardives* » correspondent ainsi à des demandes programmables à l'avance et qui sont introduites après l'expiration du délai pour la soumission des demandes défini par l'exploitant de l'installation, par opposition aux demandes programmables qui sont introduites avant l'expiration de ce délai, lesquelles sont qualifiées de « *demandes dans le calendrier* » dans la présente décision.
12. Le deuxième alinéa de l'article 9, paragraphe 4 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 prévoit que « *(l)orsque l'exploitant d'une installation de service a défini une date limite annuelle pour la présentation des demandes d'accès aux installations de service et de services associés au transport ferroviaire énumérés à l'annexe II, point 2, points a) à d) et f) à i) [de la directive 2012/34/UE], les délais pour répondre aux demandes tardives définis par l'organisme de contrôle tiennent compte des délais appliqués par les gestionnaires de l'infrastructure pour le traitement de ces demandes* ».

c. Demandes concernant des services complémentaires et connexes

13. L'article 9, paragraphe 5 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177, dispose que « *(l)es exploitants d'installations de service qui fournissent des services complémentaires et des services connexes mentionnés à l'annexe II, points 3 et 4 de la directive 2012/34/UE répondent aux demandes pour de tels services dans le délai fixé par l'organisme de contrôle ou, en l'absence d'un tel délai, dans un délai raisonnable. Lorsqu'un candidat soumet des demandes ad hoc pour plusieurs services associés au transport ferroviaire fournis dans une installation de service et indique que seule une attribution simultanée desdits services l'intéresse, tous les exploitants d'installations de service concernés, y compris les fournisseurs de services complémentaires et connexes énumérés à l'annexe II, points 3 et 4, répondent à ces demandes dans un délai raisonnable visé au paragraphe 4.* »
14. Cet article précise qu'« *(e)n ce qui concerne les services associés au transport ferroviaire mentionnés à l'annexe II, point 4, point e), le délai commence à courir dès que la compatibilité technique du matériel roulant avec les installations et l'équipement a été évaluée et que le candidat en a été informé* ».

1.2. La consultation publique lancée par l'Autorité

15. L'Autorité a lancé entre le 13 novembre 2019 et le 13 janvier 2020 une consultation publique sur le projet de décision relative à la fixation d'un délai de réponse aux demandes d'accès aux installations de service visées à l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE et de fourniture de services dans lesdites installations.
16. L'objet de cette consultation publique était :
 - en premier lieu, d'interroger les acteurs du secteur ferroviaire (entreprises ferroviaires, candidats autorisés et gestionnaires d'installations de service) sur la façon dont ils procèdent, en particulier en termes de calendrier, lorsqu'ils formulent des demandes de sillons et des demandes d'accès aux installations de service et de fourniture de services, afin de s'assurer que les délais fixés par l'Autorité pour le traitement des demandes d'accès aux installations de service et de fourniture de services sont cohérents avec les pratiques des acteurs ;
 - en second lieu, de consulter ces acteurs sur les délais de réponse aux demandes d'accès aux installations de service et de fourniture de services qu'ils considèrent raisonnables. L'Autorité les a en particulier interrogés sur l'opportunité de fixer des délais de réponse différents en fonction du type de demande, du type d'installation de service ou du service concerné.

17. L'Autorité a tenu compte des observations formulées dans le cadre des contributions reçues¹ afin de fixer les délais de réponse aux demandes d'accès aux installations de service et de fourniture de services.
18. L'Autorité examinera le cas échéant l'opportunité (i) de lancer une nouvelle consultation publique afin de recueillir les retours d'expérience des acteurs sur l'application des délais de réponse fixés dans la présente décision, et (ii) de la modifier.

2. DELAIS DE REPONSE FIXES PAR L'AUTORITE

19. L'Autorité a fixé les délais de réponse aux demandes d'accès aux installations de service et de fourniture de services sur la base des considérations suivantes.

2.1. Remarques préalables sur l'articulation entre le calendrier d'attribution des sillons ferroviaires et celui relatif aux capacités d'utilisation des installations de service

20. Le calendrier relatif à l'octroi des capacités d'utilisation des installations de service, et donc les délais fixés par l'Autorité afin de répondre aux demandes des entreprises ferroviaires et des candidats autorisés, doivent être cohérents avec ceux prévus pour l'attribution des sillons ferroviaires, en particulier pour les raisons suivantes :
 - les entreprises ferroviaires ont besoin, afin de sécuriser et d'optimiser leur plan de transport avant le début de l'horaire de service, de disposer de garanties tant s'agissant de l'attribution des sillons « commerciaux » (c'est-à-dire correspondant aux circulations commerciales) que s'agissant de la possibilité d'accéder aux installations de service et aux services qui y sont fournis (en particulier dans les gares de voyageurs et dans les installations nécessaires au stationnement des matériels roulants entre les circulations commerciales et à leur entretien) ;
 - par ailleurs, l'accès aux installations de service suppose que les entreprises ferroviaires se soient vues attribuer les sillons « techniques » nécessaires à l'acheminement des matériels roulants vers ces infrastructures.
21. L'article 7, paragraphe 1 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 prévoit ainsi que « (l)es candidats présentent leurs demandes d'accès aux installations de service et de fourniture de services associés au transport ferroviaire dans le respect des délais fixés par les exploitants de ces installations. Le cas échéant, les exploitants d'installations de service énumérés à l'annexe II, point 2) de la directive 2012/34/UE tiennent dûment compte des calendriers et des critères de priorité établis par les gestionnaires de l'infrastructure aux fins de la procédure de programmation lorsqu'ils déterminent ces délais ». L'article 7, paragraphe 2 dispose par ailleurs que « (l)es exploitants d'installations de service énumérées à l'annexe II, point 2), de la directive 2012/34/UE et les gestionnaires de l'infrastructure coopèrent, au besoin, afin de faire en sorte que la répartition des capacités de l'infrastructure et des capacités des installations de service soit cohérente ».

¹ L'Autorité a reçu les réponses de Euro Cargo Rail, Régions de France, Renfe, SNCF Gares & Connexions, SNCF Réseau, SNCF Voyageurs, Thello et Transdev. Ces huit contributions sont accessibles sur le site internet de l'Autorité.

2.2. Délais fixés en fonction du type d'installation de service, du service fourni et de la demande

22. L'Autorité considère que des délais de réponse différents doivent être fixés en fonction du type d'installations de service afin de tenir compte du caractère stratégique de certaines d'entre elles, ainsi que des spécificités de ces installations et des services qui y sont fournis.
23. Plus précisément, l'Autorité estime que des délais différents doivent être fixés pour les voies de service (2.2.1), les centres d'entretien (2.2.2), les gares de voyageurs (et certaines prestations qui y sont proposées) (2.2.3) et les terminaux de marchandises (2.2.4). Il y a lieu, par ailleurs, de fixer un délai de réponse pour les autres installations de service (2.2.5).

2.2.1. Voies de service

24. S'agissant des voies de service, le document de référence du réseau (DRR) distingue actuellement quatre cas dans lesquels les demandes peuvent s'inscrire :
 - demande dans le calendrier :
 - « demande groupée initiale »² : demande formulée entre le mois de février et le 15 juin de l'année précédant le début du nouvel horaire de service, année dite « A-1 » ci-après ;
 - « demande complémentaire »³ : demande formulée entre le 15 juin A-1 et le 15 octobre A-1 ;
 - demande tardive : demande formulée à partir du 16 octobre A-1 ou en cours d'horaire de service, portant sur plusieurs périodes d'utilisation ;
 - demande ad hoc en cours d'horaire de service : demande couplée à une demande ad hoc de sillon pour un sillon individuel.
25. En cohérence avec ce dispositif, l'Autorité considère qu'il y a lieu de fixer des délais de réponse différents pour chacun de ces quatre types de demandes.

2.2.2. Centres d'entretien

26. S'agissant des centres d'entretien, les délais fixés par l'Autorité tiennent compte du fait que l'accès à ces installations et aux services qui y sont fournis constitue un élément stratégique pour l'élaboration du plan de transport des entreprises ferroviaires. De plus, l'immobilisation d'un matériel roulant nécessitant une opération de maintenance sur une voie engendre des coûts additionnels pour l'entreprise ferroviaire. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, la flexibilité en termes d'accès à ces installations ainsi que la prévisibilité du temps d'attente avant que les entreprises ferroviaires ne reçoivent une réponse à leur demande sont donc essentielles afin que ces dernières puissent formuler des offres compétitives.
27. L'Autorité considère par ailleurs que la distinction entre, d'une part, les demandes « dans le calendrier » et « tardives » qui sont récurrentes et programmables et, d'autre part, les demandes « ad hoc » qui au contraire ne sont pas programmables, est nécessaire.

² Terminologie utilisée dans le DRR.

³ Idem.

28. Enfin, l'article 3 paragraphe 30 de la directive 2012/34/UE définit les opérations de maintenance lourde comme les « *travaux qui ne sont pas effectués de manière régulière et dans le cadre des activités quotidiennes, et qui impliquent que le véhicule soit retiré du service* ». L'Autorité fixe ainsi des délais de réponse différents pour les demandes relatives aux opérations de maintenance « lourde » et pour les demandes relatives aux autres opérations de maintenance, dites de maintenance « légère ».

2.2.3. Gares de voyageurs

29. S'agissant des gares de voyageurs, au regard des éléments apportés par le gestionnaire des gares, l'Autorité retient la distinction entre les trois types de demandes suivants et fixe des délais cohérents avec ceux actuellement applicables :
- demande dans le calendrier : demande établie au plus tard le 2ème lundi d'avril A-1 ;
 - demande tardive : demande établie entre le 2ème lundi d'avril A-1 et le deuxième lundi d'octobre A-1 ;
 - demande ad hoc : demande établie à partir de mi-octobre A-1.
30. Par ailleurs, compte tenu de leurs spécificités, l'Autorité fixe des délais de réponse particuliers concernant les demandes de locaux en gares (a), d'accès à la prestation transmanche (b) et d'utilisation des portes d'embarquement (c).

a. Locaux en gare

31. S'agissant des demandes de locaux en gare, certaines demandes peuvent être complexes en ce qu'elles peuvent nécessiter des travaux ainsi que des délogements suivis de relogement. L'Autorité distingue ainsi les demandes « complexes » des demandes « simples » qui ne nécessitent ni travaux ni délogements.

b. Prestation transmanche

32. La prestation transmanche nécessite des aménagements spéciaux liés à la sûreté et aux contrôles douaniers. Les délais de réponse aux demandes d'accès à cette prestation tiennent compte de cet élément.

c. Portes d'embarquement

33. Les délais de réponse aux demandes d'utilisation des portes d'embarquement fixés par l'Autorité tiennent compte, pour cette prestation en cours de déploiement, des cas où la réponse impliquerait la réalisation préalable par le gestionnaire des gares d'une étude technique de faisabilité.

2.2.4. Terminaux de marchandises

34. S'agissant des terminaux de marchandises, au regard notamment des éléments apportés par SNCF Réseau, le gestionnaire de ce type d'installation de service, l'Autorité fixe un délai cohérent avec celui actuellement applicable.

2.2.5. Autres installations de service

35. S'agissant des autres installations de services visées à l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/EU, l'Autorité considère qu'il convient de prendre en compte leurs caractéristiques propres et de proportionner en conséquence le délai de réponse aux demandes d'accès et de fourniture de services formulées, de sorte qu'un délai prédéfini et uniforme n'apparaît pas souhaitable.
36. Il résulte de tout ce qui précède que, tant en considération de la situation actuelle que des réponses à la consultation publique qu'elle a menée, l'Autorité estime qu'il y a lieu de fixer les délais de réponse aux demandes d'accès aux installations de service et aux services afférents comme suit.

DÉCIDE

Article 1^{er} Les délais fixés pour le traitement des demandes d'accès et de fourniture de services relatives aux voies de service sont les suivants :

Type de demande		Délai de réponse
Demande dans le calendrier	« demande groupée initiale »	Mi-septembre A-1
	« demande complémentaire »	Mi-novembre A-1
Demande tardive		Dans les meilleurs délais et au plus tard sous trente (30) jours calendaires
Demande ad hoc en cours d'horaire de service		Dans les meilleurs délais et au plus tard sous cinq (5) jours ouvrables

Article 2 Les délais fixés pour le traitement des demandes d'accès et de fourniture de services relatives aux centres d'entretien sont les suivants :

Type de demande	Opérations de maintenance légère	Opérations de maintenance lourde
Demande dans le calendrier	Sous trente (30) jours calendaires	Sous trente (30) jours calendaires
Demande ad hoc	Dans les meilleurs délais et au plus tard sous deux (2) jours ouvrés	Dans les meilleurs délais et au plus tard sous cinq (5) jours ouvrables

Article 3 Les délais fixés pour le traitement des demandes d'accès et de fourniture de services relatives aux gares de voyageurs sont les suivants :

Type de demande		Délai de réponse
Locaux en gare	Demande simple	Trente (30) jours calendaires
	Demande complexe	Trois (3) mois
Prestation transmanche		Six (6) mois
Portes d'embarquement		Trente (30) jours calendaires sauf nécessité, dûment justifiée, de réaliser une étude technique de faisabilité auquel cas ce délai est porté à trois (3) mois
Autres prestations (dont prestation de base)	Demande dans le calendrier	Trente (30) jours calendaires
	Demande tardive	Trente (30) jours calendaires
	Demande ad hoc	Dans les meilleurs délais et au plus tard sous cinq (5) jours ouvrables

- Article 4** Les réponses aux demandes d'accès et de fourniture de services relatives aux terminaux de marchandises doivent être apportées par les gestionnaires d'installations de service dans les meilleurs délais et au plus tard sous trente (30) jours calendaires.
- Article 5** Les réponses aux demandes d'accès et de fourniture de services relatives aux autres catégories d'installations de service visées à l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE doivent être apportées par les gestionnaires d'installations de service dans les meilleurs délais.
- Article 6** La présente décision s'applique aux demandes relatives à l'horaire de service 2021 et aux suivants.
- Article 7** Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision et de sa publication sur le site Internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 30 janvier 2020.

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