

Décision n° 2022-094 du 15 décembre 2022

relative à la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau pour non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020

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 code des transports, notamment ses articles L. 1264-7, L. 1264-8 et L. 2122-1 à L. 2122-13 ;

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

Vu la décision n° 2019-060 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020 ;

Vu la décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 portant règlement des différends opposant Captrain France, T3M, Europorte France et Régiorail à SNCF Réseau concernant les procédures en lien avec l'allocation des sillons, l'encadrement et l'utilisation des capacités d'infrastructure réservées pour les travaux et les principes et procédures d'indemnisation ;

Vu l'avis n° 2020-015 du 6 février 2020 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2021 ;

Vu l'avis n° 2021-005 du 4 février 2021 relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2021 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2022 ;

Vu le courrier du secrétaire général de l'Autorité en date du 14 février 2019 informant la société SNCF Réseau de l'ouverture d'une procédure en manquement ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 41 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 15 décembre 2022 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

RÉSUMÉ¹

Par courrier en date du 14 février 2019, le secrétaire général de l'Autorité a informé SNCF Réseau de l'ouverture, à l'initiative de l'Autorité, d'une procédure en manquement à son encontre, sur le fondement de l'article L. 1264-7 du code des transports, portant sur le non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau (DRR) pour l'horaire de service 2020.

Dans sa décision n° 2019-060 du 3 octobre 2019, l'Autorité a constaté que SNCF Réseau méconnaissait certaines de ces dispositions et l'a mise en demeure :

- d'une part, de modifier le DRR, afin de garantir la transparence (i) des modalités de choix des expressions des besoins retenues par SNCF Réseau pour élaborer l'offre de sillons, dits « *préconstruits* », présentée aux demandeurs de capacité au début du processus d'attribution des capacités (article 1^{er}) et (ii) de la procédure de coordination des demandes de capacités concurrentes (article 4) ;
- d'autre part, de respecter les délais réglementaires de traitement, respectivement, des « *demandes tardives au service* », ou « *DTS* » (article 2), et des « *demandes au service* », ou « *DS* » (article 3).

Aux termes de la présente décision, l'Autorité clôt la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau concernant ces quatre injonctions, pour les raisons exposées ci-après.

D'une part, SNCF Réseau a intégré, dans le DRR, des modifications ayant précisé les critères, méthodes et procédures de pré-construction de l'horaire de service et de coordination des demandes concurrentes.

D'autre part, SNCF Réseau a nettement amélioré, lors des horaires de service 2022 et 2023, les taux de respect des délais réglementaires de traitement des DTS et des DS, après une chute enregistrée lors de l'horaire de service 2021, liée à la crise sanitaire et aux difficultés rencontrées lors de la première utilisation de son nouvel outil de production, dénommé « SIPH ». SNCF Réseau a en effet, grâce à la mise en service d'une version de l'outil SIPH pleinement opérationnelle, retrouvé le niveau de performance antérieur à l'horaire de service 2021, et travaille à la mise en œuvre d'un projet d'augmentation des effectifs visant à renforcer ses capacités de production. Dans sa décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 susvisée, l'Autorité a par ailleurs enjoint à SNCF Réseau de mettre en place un mécanisme de pénalités incitatives en cas de non-respect du délai de traitement des DTS. Cette injonction, dont l'Autorité s'assurera de la mise en œuvre par SNCF Réseau, devrait également contribuer, à l'avenir, au respect effectif de ce délai.

Enfin, l'Autorité vérifiera, dans le cadre de l'avis qu'elle rend chaque année sur le DRR, que le niveau de performance actuellement atteint s'améliore, en particulier s'agissant du traitement des DS formulées par des opérateurs de fret, et se maintient *effectivement* dans la durée.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Il ne saurait se substituer aux motifs et conclusions de la décision ci-après qui seuls font foi dans le cadre de la présente procédure.

Sommaire

| | |
|--|----|
| 1. CADRE JURIDIQUE ET TECHNIQUE DE L'ACCÈS AU RÉSEAU FERROVIAIRE | 4 |
| 1.1. Les phases amont du processus d'allocation des sillons | 5 |
| 1.2. Les délais de traitement des « demandes au service » (DS) et des « demandes tardives au service » (DTS) | 6 |
| 1.3. La procédure de coordination des demandes concurrentes lors de la phase de construction de l'horaire de service | 7 |
| 2. FAITS ET PROCÉDURE | 8 |
| 2.1. La décision n° 2019-060 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020 | 8 |
| 2.2. Le suivi de l'exécution de la décision n° 2019-060 du 3 octobre 2019 | 9 |
| 3. ANALYSE | 10 |
| 3.1. Sur la transparence des modalités de choix des expressions de besoins retenues pour l'élaboration des sillons préconstruits (article 1 ^{er} de la décision de mise en demeure) .. | 10 |
| 3.2. Sur le respect du délai de traitement des DTS (article 2 de la décision de mise en demeure) .. | 11 |
| 3.3. Sur le respect du délai de traitement des DS (article 3 de la décision de mise en demeure) .. | 13 |
| 3.4. Sur la transparence de la procédure de coordination des demandes concurrentes (article 4 de la décision de mise en demeure) | 15 |

1. CADRE JURIDIQUE ET TECHNIQUE DE L'ACCÈS AU RÉSEAU FERROVIAIRE

1. Comme dans les autres industries de réseaux, caractérisées par la présence d'infrastructures exploitées en monopole, qui ne peuvent pas être économiquement dupliquées, et auxquelles les opérateurs en concurrence doivent accéder, sur des marchés amont, afin de pouvoir fournir des services, sur des marchés aval, l'exercice d'une concurrence effective sur les marchés des services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises suppose que les opérateurs puissent accéder aux réseaux ferroviaires.
2. La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen (ci-après la « directive 2012/34/UE ») prévoit ainsi, d'une part, que les opérateurs ferroviaires ont un droit d'accès, dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, à l'infrastructure du réseau ferroviaire², d'autre part, que le système de répartition des capacités de cette infrastructure doit permettre à son gestionnaire de commercialiser les capacités disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale³.
3. Par ailleurs, la directive 2012/34/UE établit, à son chapitre IV, les principes et les procédures applicables à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire. Elle prévoit, notamment, qu'afin d'assurer la transparence et un accès non discriminatoire au réseau ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure établit et publie un document de référence du réseau (ci-après le « DRR ») exposant les caractéristiques de l'infrastructure mise à disposition des entreprises ferroviaires et contenant des informations précisant les conditions d'accès à celle-ci⁴.
4. La directive 2012/34/UE a été transposée en droit national, s'agissant des conditions d'accès au réseau ferré national, géré par SNCF Réseau, en particulier par les dispositions législatives du code des transports fixant les « règles générales d'accès au réseau »⁵ et par le décret du 7 mars 2003 modifié susvisé (ci-après le « décret n° 2003-194 »).
5. Le chapitre 4 (intitulé « Attribution de capacité ») du DRR établi par SNCF Réseau a pour objet de décrire les principes relatifs au processus d'attribution des capacités d'infrastructure⁶ sur le réseau ferré national aux demandeurs de capacité⁷ et d'informer ces derniers sur le calendrier ainsi que sur la procédure de demande et d'attribution de sillons pour un horaire de service⁸ (ci-après « HDS ») donné.

² Article 10.

³ Article 26, « Utilisation efficace des capacités de l'infrastructure ».

⁴ Article 27.

⁵ Articles L. 2122-1 à L. 2122-13.

⁶ Aux termes de l'article 3, point 24) de la directive 2012/34/UE, on entend par « capacité(s) de l'infrastructure », « la possibilité de programmer des sillons sollicités pour un élément de l'infrastructure pendant une certaine période ». Aux termes de l'article 3, point 27, de cette directive, on entend par « sillon », « la capacité de l'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre au cours d'une période donnée ». Dans le DRR (version 3 du 1^{er} septembre 2022 du DRR relatif à l'HDS 2023, voir, page 13, la liste des sigles et définitions figurant au début de celui-ci), on entend par « sillon-jour » un sillon correspondant à un jour donné.

⁷ C'est-à-dire, d'une part, les candidats ayant des raisons d'acquérir des capacités de l'infrastructure, aux fins de l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs ou de marchandises, d'autre part, le gestionnaire d'infrastructure, aux fins de la réalisation des travaux d'entretien, de développement, de renouvellement ou de modernisation de l'infrastructure ferroviaire. Conformément à l'article L. 2122-11 du code des transports, « [l]es demandes visant à l'obtention de capacités [de l'infrastructure aux fins de l'exploitation de services de transport ferroviaire] sont introduites par les candidats. Afin d'utiliser ces capacités, les candidats qui ne sont pas des entreprises ferroviaires désignent l'entreprise ferroviaire bénéficiaire qui conclura le contrat mentionné à l'alinéa suivant. L'utilisation de l'infrastructure donne lieu à la passation d'un contrat entre l'entreprise ferroviaire bénéficiaire d'un sillon et le gestionnaire d'infrastructure, sans préjudice du droit des autres candidats à conclure un accord avec le gestionnaire de l'infrastructure portant sur l'attribution de sillons. Les conditions auxquelles sont soumis ces accords sont non discriminatoires et transparentes ». Dans le DRR, les candidats sont désignés sous le terme générique de « demandeurs ».

⁸ Un horaire de service commence le deuxième dimanche de décembre A-1 à 00h00 et se termine la veille du deuxième dimanche de décembre A à 24h00 (Annexe VII, point 2 de la directive 2012/34/UE).

6. Le DRR⁹ prévoit que l'élaboration de l'HDS s'organise autour de quatre étapes successives, pour lesquelles « A » désigne l'année civile de référence de l'HDS :
 - De A-5 à avril A-2 : une phase dite de « *structuration de la capacité du graphique*¹⁰ » ;
 - De mai A-2 à mi-décembre A-2 : une phase dite de « *pré-construction du graphique* » ;
 - De mi-décembre A-2 à mi-septembre A-1 : une phase dite de « *construction* » de l'HDS ;
 - De mi-septembre A-1 à mi-décembre A : une phase dite d' « *adaptation* » de l'HDS.
7. Le processus proprement dit d'allocation des sillons, dans le cadre duquel les demandeurs de capacités peuvent formuler leurs commandes de sillons et se les voir attribuer par SNCF Réseau, commence à compter de mi-décembre A-2, jalon correspondant à la publication du DRR¹¹ et au début de la phase de construction de l'HDS. À partir de ce jalon, les demandeurs peuvent formuler des commandes de sillons tout au long de l'avancée du processus et ce, jusqu'au jour de circulation envisagé au cours de l'HDS. Ces demandes sont intitulées différemment dans le DRR en fonction du moment où elles sont émises. Le DRR précise également le calendrier dans lequel SNCF Réseau apporte des réponses à ces demandes.
8. Lors d'une première phase du processus d'allocation des sillons, se déroulant entre mi-décembre A-2 et mi-avril A-1, les candidats formulent une première catégorie de demandes de sillons, intitulée « *demandes au service* » (ci-après les « *DS* »). Sur la base de ces demandes, SNCF Réseau construit progressivement un projet d'HDS, traduisant et retranscrivant les réponses apportées par SNCF Réseau, qui est publié en juillet A-1. Sur la base des observations formulées par les candidats sur ce projet, l'HDS dit « *définitif* » dans le DRR est ensuite arrêté et publié par SNCF Réseau mi-septembre A-1.
9. Les manquements de SNCF Réseau constatés par l'Autorité dans la décision de mise en demeure n° 2019-060 susvisée (ci-après la « *décision de mise en demeure* ») sont relatifs à trois aspects du processus de répartition des capacités de l'infrastructure : les phases amont du processus d'allocation des sillons (1.1.), les délais de traitement des « *demandes au service* » (DS) et des « *demandes tardives au service* » (DTS) (1.2.) et la procédure de coordination des demandes concurrentes lors de la phase de construction de l'horaire de service (1.3.).

1.1. Les phases amont du processus d'allocation des sillons

10. Compte tenu du nombre et de la variété (en termes d'itinéraires, d'horaires et de fréquences) des demandes de sillons qu'elle doit traiter pour la publication du projet d'HDS (mi-juillet A-1), soit environ six millions de sillons-jours, SNCF Réseau prépare en amont le processus d'allocation des sillons.
11. Comme indiqué au point 6 de la présente décision, cette préparation amont est composée de deux phases successives, précédant la phase de construction de l'HDS :
 - Tout d'abord, la **phase de structuration**, menée par SNCF Réseau entre A-5 et avril A-2, a pour objet de définir les principes d'organisation des sillons et de la capacité dédiée aux travaux, sur la base des besoins prévisionnels exprimés par les demandeurs de capacité. S'agissant

⁹ Chapitre 4, partie 4.2.2, « *Les 4 grandes étapes de l'élaboration du graphique* ».

¹⁰ Dans le secteur ferroviaire, un graphique horaire, ou graphique espace-temps (GET), est le mode de représentation habituel de l'utilisation des voies de l'infrastructure, consistant à projeter sur un graphique les coordonnées correspondant au linéaire de la voie et à la période de la journée considérée.

¹¹ Aux termes du II de l'article 17 du décret n° 2003-194, « *le gestionnaire d'infrastructure arrête le document de référence du réseau (...) et le rend public, par tout moyen approprié, au plus tard un an avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service visée au e de l'article 18* ».

de la capacité commerciale, SNCF Réseau élabore, entre novembre A-3 et avril A-2, à partir des besoins les plus structurants (c'est-à-dire se répétant plusieurs fois par jour) exprimés par les candidats, un plan type de sillons cohérents entre eux et bâti sur un intervalle horaire de deux heures, appelé « *trame horaire systématique* » ou « *trame horaire 2h* » (ci-après la « *trame 2h* »).

- Ensuite, lors de la **phase de pré-construction**, menée entre mai A-2 et décembre A-2, SNCF Réseau, sur la base des besoins exprimés par les candidats, organise la capacité pour les vingt-quatre heures d'un jour considéré comme type. La trame 2h élaborée lors de la phase de structuration sert de base à cet exercice, SNCF Réseau recommandant ensuite aux candidats, lors de la phase de pré-construction, d'exprimer leurs besoins en se conformant, dans la mesure du possible, aux sillons figurant dans la trame 2h. Ce processus aboutit à la publication par SNCF Réseau, en décembre A-2, d'un catalogue de sillons dits « *préconstruits* », qui constitue l'offre de sillons présentée aux demandeurs au début de la phase de construction de l'HDS.

12. Le DRR précise que les phases de structuration et de pré-construction ne confèrent ni droits, ni obligations aux candidats ayant exprimé leurs besoins, ces phases aboutissant uniquement à la publication, par SNCF Réseau, du catalogue des sillons préconstruits proposés au début de la phase de construction de l'HDS, lesquels peuvent ensuite être commandés par n'importe quel demandeur (et non uniquement par ceux dont les expressions de besoins ont été retenues afin d'élaborer les sillons préconstruits correspondants).
13. Cependant, comme l'Autorité l'a relevé dans sa décision n° 2022-059 susvisée¹², les choix opérés par SNCF Réseau lors de ces phases amont peuvent avoir un impact sur la manière dont elle répartit ensuite les capacités lors de la phase d'allocation des sillons. Il importe donc que les modalités de choix des expressions de besoins retenues par SNCF Réseau afin d'établir le catalogue des sillons préconstruits soient suffisamment transparentes pour garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau ferré national.

1.2. Les délais de traitement des « *demandes au service* » (DS) et des « *demandes tardives au service* » (DTS)

14. Comme indiqué au point 8 de la présente décision, aux termes du DRR, lors de la phase de construction de l'HDS, les candidats peuvent formuler, entre mi-décembre A-2 et mi-avril A-1, une première catégorie de demandes de sillons, les « *DS* », auxquelles SNCF Réseau doit répondre au plus tard mi-juillet A-1, jalon correspondant à la date de publication du projet d'HDS.
15. Ensuite, entre mi-avril A-1 et début septembre A-1, les candidats peuvent formuler une deuxième catégorie de demandes de sillons, intitulées « *demandes tardives au service* » (ci-après les « *DTS* »)¹³. Sur la base des réponses apportées par SNCF Réseau aux DTS, l'HDS définitif, arrêté et publié à mi-septembre A-1, est ensuite mis à jour au plus tard à mi-novembre A-1¹⁴, soit un mois avant le début de l'HDS concerné.
16. Le non-respect de ces délais de traitement peut mettre les candidats dans l'incapacité de finaliser et de fiabiliser leurs plans de transport avant le début de l'HDS, et dégrader la performance de l'exploitation ferroviaire associée, que ce soit en termes de vente de billets, de remplissage des trains ou d'organisation interne des opérateurs ferroviaires. Il importe donc que les délais de

¹² Voir, sur ce point, les paragraphes 44 à 47.

¹³ Les DTS peuvent consister en des demandes soit de création de nouveaux sillons, soit de modification ou de suppression de sillons préalablement sollicités dans le cadre d'une DS.

¹⁴ Le DRR parle, s'agissant de ce jalon, de « certification » de l'HDS.

traitement soient respectés par le gestionnaire d'infrastructure pour l'ensemble des demandes de sillons (DS et DTS).

1.3. La procédure de coordination des demandes concurrentes lors de la phase de construction de l'horaire de service

17. L'article 21-1 du décret n° 2003-194, transposant l'article 46 de la directive 2012/34/UE, prévoit que lorsque le gestionnaire de l'infrastructure est confronté à des demandes de sillons concurrentes, il doit s'efforcer d'assurer la meilleure adéquation possible entre celles-ci, en mettant en œuvre un processus de coordination reposant notamment sur les principes suivants :

« Lorsque la situation est telle qu'une coordination s'impose, le gestionnaire d'infrastructure peut, dans des limites raisonnables, proposer des capacités d'infrastructure différentes de celles qui ont été demandées par les candidats. Les méthodes et les procédures appliquées par le gestionnaire d'infrastructure à cet effet sont décrites dans le document de référence du réseau. Elles reflètent, en particulier, la difficulté de tracer des sillons internationaux et l'incidence que toute modification risque d'avoir sur les autres gestionnaires d'infrastructure.

Le gestionnaire d'infrastructure s'efforce, en consultant les candidats concernés, de résoudre les conflits éventuels. Cette consultation est fondée sur la communication, dans un délai raisonnable, gratuitement et par écrit ou par voie électronique, des informations suivantes :

- les sillons demandés par tous les autres candidats sur les mêmes lignes ;*
- les sillons alloués dans un premier temps à tous les autres candidats sur les mêmes lignes ;*
- les autres sillons proposés sur les lignes concernées, conformément au deuxième alinéa ;*
- des informations complètes et détaillées sur les critères de répartition des capacités.*

Ces informations sont fournies sans révéler volontairement l'identité des autres candidats, à moins que les candidats concernés n'aient accepté qu'elle le soit.

Lorsqu'une demande de capacités d'infrastructure ne peut être satisfaite sans coordination, le gestionnaire d'infrastructure s'efforce de traiter l'ensemble des demandes par la voie de cette coordination ».

18. Par ailleurs, l'article 26 du décret n° 2003-194, transposant l'article 47 paragraphe 1^{er} de la directive 2012/34/UE, prévoit que, *« lorsque le gestionnaire d'infrastructure constate, à l'issue de la procédure de programmation et de coordination des capacités et de la consultation des candidats, l'impossibilité de répondre favorablement à toutes les demandes de capacités sur une section de l'infrastructure pendant certaines périodes, il déclare immédiatement cette section « infrastructure saturée » ».*
19. Le DRR expose ainsi la procédure de coordination appliquée par SNCF Réseau lorsqu'elle est confrontée, lors de la phase de construction de l'HDS, à des demandes de sillons concurrentes, laquelle a pour objectif d'attribuer l'ensemble des sillons demandés.
20. Dans la mesure où la procédure de coordination peut conduire SNCF Réseau à proposer aux candidats des capacités d'infrastructure différentes¹⁵ de celles ayant été demandées, il importe

¹⁵ Ce n'est qu'en application de la procédure de déclaration de saturation que les gestionnaires d'infrastructure peuvent refuser d'attribuer des sillons en réponse à certaines demandes se trouvant en conflit avec d'autres demandes.

que le processus et les critères appliqués dans ce cadre par SNCF Réseau soient suffisamment transparents pour garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau ferré national.

2. FAITS ET PROCÉDURE

2.1. La décision n° 2019-060 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020

21. Aux termes du 4° de l'article L. 1264-7 du code des transports, le « *manquement d'un gestionnaire d'infrastructure (...) aux obligations lui incombant au titre de l'accès au réseau ou de son utilisation (...)* » peut faire l'objet d'une sanction dans les conditions prévues aux articles L. 1264-8 et L. 1264-9 du code des transports.
22. Par courrier en date du 14 février 2019, le secrétaire général de l'Autorité a informé SNCF Réseau de l'ouverture, à son encontre, de la procédure prévue à l'article L. 1264-7 précité, portant sur le non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau pour l'HDS 2020 (version 1 du 7 décembre 2018).
23. Dans la décision n° 2019-060 du 3 octobre 2019 (ci-après la « *décision de mise en demeure* »), l'Autorité a constaté que SNCF Réseau méconnaissait effectivement certaines de ces dispositions.
24. En premier lieu, l'Autorité a constaté que, dans sa version 1, publiée le 7 décembre 2018, le DRR 2020 se contentait d'indiquer, s'agissant des modalités de choix des expressions de besoins retenues afin d'établir le catalogue des sillons préconstruits, que celles-ci « *[faisaient] l'objet d'une concertation avec les parties prenantes* ». Cette version ne définissait donc pas de manière suffisamment précise et objective ces modalités de choix et méconnaissait ainsi les principes de transparence, d'équité et de non-discrimination. Elle ne précisait notamment ni les modalités de la concertation évoquée dans le DRR, ni que la méthode mise en œuvre par SNCF Réseau afin d'élaborer le catalogue de sillons préconstruits consistait, dans un premier temps, à déterminer un volume maximum de sillons-kilomètres à préconstruire puis, dans un second temps, à le répartir entre les candidats selon certains critères (ceux-ci ne pouvant ensuite exprimer leurs besoins que dans les limites des volumes qui leur étaient attribués).
25. En deuxième lieu, l'Autorité a constaté, sur la base des données relatives aux HDS 2017, 2018 et 2019, que SNCF Réseau n'avait pas traité l'intégralité des DTS dans le délai maximum d'un mois avant le début de l'HDS.
26. En troisième lieu, l'Autorité a constaté, sur la base des données relatives aux HDS 2018 et 2019, et s'agissant plus particulièrement des demandes de sillons relatives au fret, que SNCF Réseau n'avait pas traité l'intégralité des DS à la date de publication du projet d'HDS.
27. En quatrième lieu, l'Autorité a constaté que la procédure de coordination des demandes concurrentes, prévue par le gestionnaire d'infrastructure au stade de la construction de l'HDS, était définie, dans la version 1 du DRR 2020, publiée le 7 décembre 2018, dans des termes insuffisamment clairs et précis, méconnaissant ainsi les principes de transparence, d'équité et de non-discrimination. Cette version ne décrivait pas de manière suffisamment précise les différentes étapes jalonnant la procédure de coordination ainsi que leur articulation et ne

définissait pas la notion de « *limites raisonnables* » dans lesquelles le gestionnaire d'infrastructure peut proposer des capacités différentes de celles ayant été demandées.

28. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité a mis en demeure SNCF Réseau :
- « *d'intégrer, dans le DRR applicable à l'HDS 2020, une méthode de concertation et de partage des volumes définissant, dans le respect des principes de transparence, d'équité et de non-discrimination, les modalités de choix des expressions de besoins retenues pour l'élaboration des sillons préconstruits* » (article 1^{er} de la décision de mise en demeure) ;
 - « *de traiter, d'une part, au plus tard le 14 novembre 2019 à minuit, l'ensemble des DTS déposées par les demandeurs de capacités au titre de l'HDS 2020 et, d'autre part, au plus tard le 12 novembre 2020 à minuit, l'ensemble des DTS déposées par les demandeurs de capacités au titre de l'HDS 2021* » (article 2 de la décision de mise en demeure) ;
 - « *de traiter, au plus tard à la date de publication du projet d'horaire de service 2021¹⁶, l'ensemble des DS déposées par les demandeurs de capacités au titre de l'horaire de service 2021* » (article 3 de la décision de mise en demeure) ;
 - « *de modifier le DRR 2020 afin de définir, dans le respect des principes d'équité, de transparence et de non-discrimination, les méthodes et procédures relatives à la coordination des demandes et de traitement des conflits résiduels, notamment en explicitant la notion de « limites raisonnables » dans lesquelles [le gestionnaire d'infrastructure] peut proposer aux candidats des capacités d'infrastructure différentes de celles qu'ils ont demandées* » (article 4 de la décision de mise en demeure).

2.2. Le suivi de l'exécution de la décision n° 2019-060 du 3 octobre 2019

29. Aux termes du second alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, « *lorsque l'intéressé ne se conforme pas à la mise en demeure [prononcée par l'Autorité] dans le délai fixé (...), le collègue de l'autorité peut décider de l'ouverture d'une procédure en sanction* ».
30. Afin de déterminer, en l'espèce, si SNCF Réseau s'est conformée aux injonctions prononcées dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a procédé au suivi de l'exécution de celle-ci à partir du 14 novembre 2019. Ce suivi s'est traduit, en particulier, par l'envoi de plusieurs mesures d'instruction à SNCF Réseau¹⁷.
31. Par ailleurs, dans un courrier adressé au secrétaire général de l'Autorité, le 31 mai 2021, SNCF Réseau a pris plusieurs engagements relatifs aux injonctions prononcées par l'Autorité dans la décision de mise en demeure.

¹⁶ Soit au plus tard le 16 juillet 2020.

¹⁷ Mesure d'instruction n° 5 adressée à SNCF Réseau le 29 mai 2020 ; mesure d'instruction n° 6 adressée à plusieurs candidats le 29 mai 2020 ; mesure d'instruction n° 7 adressée à SNCF Réseau le 31 juillet 2020 ; mesure d'instruction n° 8 adressée à SNCF Réseau le 8 décembre 2022.

3. ANALYSE

32. L'Autorité examine ci-après si SNCF Réseau s'est conformée aux quatre injonctions prononcées dans la décision de mise en demeure concernant :
- la transparence des modalités de choix des expressions de besoins retenues pour l'élaboration des sillons préconstruits (3.1) ;
 - le respect du délai de traitement des DTS (3.2) ;
 - le respect du délai de traitement des DS (3.3) ;
 - la transparence de la procédure de coordination des demandes concurrentes (3.4).

3.1. Sur la transparence des modalités de choix des expressions de besoins retenues pour l'élaboration des sillons préconstruits (article 1^{er} de la décision de mise en demeure)

33. Il ressort de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure que, dans la version 3-1 du DRR 2020, publiée le 13 décembre 2019 (ci-après le « *DRR 2020 modifié* »), SNCF Réseau a apporté des modifications au point 4.2.2.2 relatives à la phase de pré-construction, analysées ci-après.
34. **En premier lieu**, SNCF Réseau a intégré, pour la première fois, des critères d'éligibilité des sillons à la pré-construction, reposant sur leur fréquence de circulation (hebdomadaires et annuelles)¹⁸. Ces critères permettent aux candidats de comprendre quels sont les besoins de capacités considérés par SNCF Réseau comme étant les plus structurants et, par conséquent, comme étant éligibles à la pré-construction. Ils reposent par ailleurs sur un élément objectif et précis, à savoir la fréquence des circulations concernées. Dans son avis n° 2020-015 du 6 février 2020 relatif au DRR 2020 modifié et au DRR 2021, l'Autorité a ainsi considéré que « *les critères d'éligibilité des sillons à la pré-construction fondés sur leurs régimes hebdomadaire et annuel de circulation font sens, à l'instar des critères de fréquence quotidienne pour l'éligibilité à la trame horaire systématique, puisque les phases successives du processus de répartition de la capacité d'infrastructure suivent une logique de dégrossissements progressifs* ».
35. **En deuxième lieu**, SNCF Réseau a ajouté une description des étapes suivies afin (i) de déterminer, pour chacune des activités fret et voyageurs, les volumes maximums de sillons-kilomètres éligibles à la pré-construction¹⁹, et (ii) de partager ces volumes entre les candidats²⁰. Cette description, effectuée dans des termes suffisamment précis et objectifs, a permis de rendre la méthode appliquée par SNCF Réseau, en pratique et à ces deux égards, plus transparente.

¹⁸ À savoir :

- pour les services de transport de voyageurs : les sillons demandés doivent correspondre à des circulations pour un minimum de 5 jours/semaine et un minimum de 25 semaines/an ;
- pour les services de transport de fret : les sillons demandés doivent correspondre à des circulations pour un minimum de 1 jour/semaine et un minimum de 10 semaines/an.

¹⁹ Cette méthode consiste à prendre en compte, afin de déterminer le volume de sillons-kilomètres à préconstruire, et sous réserve que les expressions de besoins remplissent les critères d'éligibilité introduits par ailleurs :

- l'intégralité des expressions de besoins correspondant strictement à des sillons de la trame 2h ;
- pour les autres expressions de besoins de l'activité voyageurs ou fret, le volume de sillons-kilomètres préconstruits en 2019 pour l'HDS A-1, déduction faite du volume de sillons-kilomètres préconstruits issus de la trame 2h ;
- un volume complémentaire de sillons-kilomètres pour la prise en compte des besoins de nouveaux demandeurs (n'ayant pas déjà opéré sur le réseau ferré national).

²⁰ Il a ainsi été précisé que, pour chacune des activités fret et voyageurs :

36. Au surplus, l'Autorité note que la procédure décrite au point 4.2.2.2 du DRR, relative à la sélection des expressions de besoins pour la phase de pré-construction, a été amendée dans la version 4 du DRR relatif à l'HDS 2021, publiée le 11 décembre 2020. En effet, SNCF Réseau en a notamment retiré les étapes relatives à la détermination et à la répartition des volumes maximums de sillons-kilomètres à préconstruire. L'Autorité constate que ces volumes ne sont désormais plus limités²¹. La problématique liée au manque de transparence du DRR, s'agissant de ces volumes maximums, ne se pose donc plus. L'Autorité a ainsi noté, dans son avis n° 2021-005 du 4 février 2021 susvisé, que leur retrait allait dans le sens d'une plus grande transparence du DRR²².
37. **En troisième lieu**, SNCF Réseau a intégré, dans une nouvelle section du point 4.2.2.2, intitulée « *[c]alendrier de la concertation pour l'élaboration des sillons préconstruits* », des précisions sur (i) les différentes étapes de la concertation mise en œuvre par SNCF Réseau, (ii) leurs échéances et (iii) leur objet, lesquelles constituent des améliorations significatives.

* * *

38. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère que les modifications apportées par SNCF Réseau au point 4.2.2.2 du DRR 2020 modifié ont répondu de manière satisfaisante à l'injonction prononcée à l'article 1^{er} de la décision de mise en demeure et, par conséquent, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de cette injonction.

3.2. Sur le respect du délai de traitement des DTS (article 2 de la décision de mise en demeure)

39. L'Autorité a constaté, dans la décision de mise en demeure, en se fondant sur les informations communiquées par SNCF Réseau, lors de l'instruction, sur les HDS 2017, 2018 et 2019, que l'ensemble des DTS, prises globalement, c'est-à-dire toutes activités et tous candidats confondus, n'avaient pas été traitées dans le délai d'un mois avant le début de l'HDS²³.
40. Elle a ainsi enjoint à SNCF Réseau, à l'article 2 de cette décision, de traiter, d'une part, au plus tard le 14 novembre 2019 à minuit, l'ensemble des DTS déposées par les demandeurs de capacités au titre de l'HDS 2020, d'autre part, au plus tard le 12 novembre 2020 à minuit, l'ensemble des DTS déposées au titre de l'HDS 2021.
41. **En premier lieu**, s'agissant des DTS afférentes à l'HDS 2020, SNCF Réseau a communiqué à l'Autorité, dans le cadre de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, les taux, calculés en nombre de sillons-jours (SJ), de leur traitement à l'échéance d'un mois avant le début de l'HDS 2020²⁴ :

-
- l'ensemble des expressions de besoins revendiquant strictement la trame 2h est pris en compte ;
 - la sélection des autres expressions de besoins retenues par SNCF Réseau en juillet A-2 est effectuée, sauf pour les nouveaux demandeurs, en proportion du niveau d'utilisation antérieur du réseau pour l'activité considérée (volume de trains-kilomètres circulés par le demandeur de capacité au cours de l'HDS A-3 sur le volume total de trains-kilomètres fret circulés au cours de l'HDS A-3, i.e. l'HDS 2019) ;
 - pour les nouveaux demandeurs n'ayant jamais opéré sur le réseau ferré national, aucun critère de sélection de leurs expressions de besoins n'est défini.

²¹ SNCF Réseau a relevé, concomitamment à la disparition des volumes maximums, les seuils d'éligibilité mentionnés au point 34 de la présente décision.

²² Point 72.

²³ Point 51 de la décision n° 2019-060 susvisée : le taux de traitement des DTS un mois avant le début de l'horaire de service était de 90,1% pour l'HDS 2017, de 89 % pour l'HDS 2018 et de 89,3 % pour l'HDS 2019.

²⁴ Réponse de SNCF Réseau à la mesure d'instruction n° 7.

| Services de transports (HDS 2020) | Nombre de SJ formulés dans le cadre de DTS | Nombre de SJ traités | Taux de traitement des SJ dans le délai réglementaire |
|-----------------------------------|--|----------------------|---|
| FRET | 255 075 | 235 871 | 92,47 % |
| VOYAGEURS | 1 144 848 | 1 113 691 | 97,28 % |
| TOTAL | 1 399 923 | 1 349 562 | 96,40 % |

42. L'Autorité constate que le taux de traitement des DTS, toutes activités confondues, s'est nettement amélioré par rapport aux résultats des HDS de 2017, 2018 et 2019²⁵. Il en est de même du taux de traitement des DTS afférentes à chacune des activités de transport de voyageurs et de marchandises.
43. **En second lieu**, s'agissant des DTS afférentes à l'HDS 2021, l'Autorité a constaté, en se fondant sur le rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités (ci-après le « RAC ») concernant la « Préparation et construction de l'HDS 2021 » et la « Réalisation de l'HDS 2020 », que le taux de traitement des DTS, au jalon du 12 novembre 2020, s'est établi à 55,44 %.
44. Toutefois, l'Autorité considère qu'il y a lieu de prendre en compte le contexte dans lequel est intervenu le traitement des DTS relatives à l'HDS 2021, la capacité de production de SNCF Réseau ayant été affectée, d'une part, par la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, d'autre part, par des dysfonctionnements, au quatrième trimestre 2020, du nouvel outil de tracé déployé lors de la production de l'HDS 2021, dénommé « SIPH »²⁶.
45. À cet égard, l'Autorité note que les taux de traitement des DTS afférentes à l'HDS 2022, publiés dans le RAC suivant, ont retrouvé, après la fiabilisation des performances de l'outil SIPH, leur niveau antérieur à l'HDS 2021, s'établissant à 97,80 % au global.
46. SNCF Réseau a par ailleurs informé l'Autorité, dans un courrier adressé à son secrétaire général, le 31 mai 2021²⁷, du lancement du projet « [p]roduction horaire augmentée », visant à renforcer ses capacités de production et donc à améliorer le respect des délais de traitement des demandes de sillons, dont les DTS. Ce projet consiste en :
- un renforcement de l'effectif des équipes de production horaire, pour que l'organisation des bureaux horaires (chargés du traitement des demandes de sillons) soit en mesure de traiter la production en mode nominal et « normalement » perturbée ;
 - un renforcement du pôle « compétences et formation » de la direction de l'attribution des capacités ; et
 - la mise en place d'une nouvelle équipe, nommée « Service d'Appui à la Production Horaire Incident et Réactivité » (SAPHIR), ayant pour mission d'intervenir en priorité dans le cadre du dispositif de « Supervision Optimisée Nationale d'Accès au Réseau » (SONAR), ainsi que sur des missions de production, lorsque l'atteinte des objectifs de production horaire par les équipes de production habituelles n'est pas assurée.

²⁵ Cf. la note de bas de page n° 23.

²⁶ Pour « Système Industriel de Production Horaire ». Depuis l'HDS 2021, les horairistes de SNCF Réseau vérifient la faisabilité des sillons demandés et les tracent, le cas échéant en les ajustant, dans le graphique horaire de circulation, avec cet outil.

²⁷ Courrier de SNCF Réseau du 31 mai 2021 relatif à la « mise en œuvre des décisions de mise en demeure prises par l'Autorité de régulation des transports ».

47. Enfin, dans sa décision n° 2022-059, l'Autorité a enjoint à SNCF Réseau de mettre en place, pour le traitement des DTS, un mécanisme de pénalités incitatives en cas d'absence de réponse à l'expiration du délai d'un mois au plus tard avant le début de l'HDS. La mise en œuvre de cette injonction, attendue pour l'HDS 2025, devrait contribuer, à l'avenir, au respect effectif de ce délai pour l'ensemble des DTS.

* * *

48. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 2 de la décision de mise en demeure.
49. L'Autorité vérifiera que le projet lancé par SNCF Réseau afin de renforcer ses capacités de production permet effectivement d'améliorer, à l'avenir, et de stabiliser, dans la durée, le niveau de performance retrouvé sur l'horaire de service 2022, en termes de respect du délai de traitement des DTS, et s'assurera de la mise en œuvre de l'injonction susmentionnée prononcée par l'Autorité dans sa décision n° 2022-059 susvisée, notamment dans le cadre des avis qu'elle rend annuellement sur le DRR.

3.3. Sur le respect du délai de traitement des DS (article 3 de la décision de mise en demeure)

50. L'Autorité a constaté, dans la décision de mise en demeure, en se fondant sur les informations communiquées par SNCF Réseau, lors de l'instruction, sur les taux de traitement des DS pour les HDS 2017, 2018 et 2019²⁸, que, si les taux afférents au service de transport de voyageurs avoisinaient les 100 %, ceux afférents au fret ferroviaire étaient significativement inférieurs. En effet, alors que le taux de traitement, à la date de publication du projet d'HDS, des DS formulées par des opérateurs de fret était de 90 % pour les HDS 2017 et 2018, ce taux a fortement baissé pour l'HDS 2019, puisqu'il s'est établi à 80 %²⁹.
51. L'Autorité a ainsi enjoint à SNCF Réseau, à l'article 3 de la décision de mise en demeure, de traiter, au plus tard à la date de publication du projet d'HDS³⁰, l'ensemble des DS afférentes à l'HDS 2021.
52. **En premier lieu**, dans le cadre du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, l'Autorité a recueilli les taux de traitement des DS à la publication du projet d'HDS, s'agissant des HDS 2020 à 2023, lesquels sont listés ci-dessous :

²⁸ Décision n° 2019-060 susvisée, point 40 : les taux de traitement des DS, prises globalement, au stade de la publication du projet d'HDS (mi-juillet A-1) s'élevaient respectivement à 97,9% pour le projet d'HDS 2017, 98,6% pour le projet d'HDS 2018 et 97,3% pour le projet d'HDS 2019.

²⁹ Point 41 de la décision n° 2019-060.

³⁰ Soit au plus tard le 16 juillet 2020.

| Horaire de service | Global | Voyageurs | Fret |
|--------------------|--------|-----------|--------|
| 2020 | 96,5 % | 98,2 % | 83,1% |
| 2021 | 61,9 % | 65,6 % | 27 % |
| 2022 | 96,4 % | 98,3 % | 77,5 % |
| 2023 | 98,4 % | 99,6 % | 88,9% |

Taux de traitement des DS au projet d'HDS
Source : SNCF Réseau (RAC 2016 à 2021 et réponse à la mesure d'instruction n° 8)

53. L'Autorité constate que les taux de traitement des DS afférentes à l'HDS 2021 sont nettement inférieurs à ceux observés sur les précédents HDS, singulièrement s'agissant de l'activité de fret.
54. Toutefois, elle considère qu'il y a lieu de prendre en compte le contexte dans lequel est intervenu le traitement des demandes de sillons relatives à l'HDS 2021, et notamment l'adaptation majeure du calendrier du processus capacitaire à laquelle SNCF Réseau a dû procéder en raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, ainsi que l'impact de cette crise sur sa capacité de production, qui s'est trouvée réduite.
55. L'Autorité note ainsi qu'au vu des circonstances exceptionnelles liées à la crise sanitaire, SNCF Réseau a accédé à la demande des candidats de reporter d'un mois la date limite de réception des DS pour l'HDS 2021, soit le 14 mai au lieu du 14 avril 2020. Ce report a eu pour conséquence de réduire le temps de traitement des DS dont dispose normalement SNCF Réseau jusqu'à la date de publication du projet de l'HDS (mi-juillet A-1).
56. Par ailleurs, l'Autorité observe que la capacité de production de SNCF Réseau a pu être restaurée dès 2021, en vue de la construction de l'HDS 2022. Le taux de traitement des DS afférentes à ce dernier, à la date de publication du projet d'HDS, s'est en effet établi, au global, à 96,4 %, soit à un niveau comparable aux HDS antérieurs.
57. Bien que le taux de traitement des DS relatives au segment du fret se soit également amélioré sur l'HDS 2022, par rapport à l'HDS 2021, puisqu'il s'est établi à 77,5%, celui-ci est néanmoins resté en retrait par rapport au taux de 90 % observé pour les HDS 2017 et 2018.
58. Les données relatives à l'HDS 2023 montrent cependant que SNCF Réseau a encore amélioré le taux global de traitement des DS, lequel s'est établi à 98,4 %, mais également le taux de traitement des DS relatives au fret ferroviaire, qui s'est établi à 88,9 %, soit à un niveau proche de celui constaté lors des HDS 2017 et 2018.
59. L'Autorité constate ainsi que SNCF Réseau s'est mise en capacité de poursuivre, lors de l'HDS 2023, l'amélioration du taux de traitement des DS déjà constatée lors de l'HDS 2022, et ce, tant au global que pour le fret ferroviaire, le taux afférent à ce dernier segment ayant retrouvé un niveau proche de celui constaté lors des HDS 2017 et 2018. Il importe que SNCF Réseau poursuive cette amélioration de manière à atteindre un niveau de performance identique à celui du segment voyageur. L'Autorité assurera un suivi régulier de cette évolution dans le cadre de son avis annuel sur le document de référence de SNCF Réseau.

60. **En second lieu**, comme cela a été indiqué au point 46 ci-dessus, SNCF Réseau a informé l'Autorité, dans un courrier adressé à son secrétaire général, le 31 mai 2021³¹, du lancement du projet « [p]roduction horaire augmentée », visant à renforcer ses capacités de production et donc à améliorer le respect des délais de traitement des demandes de sillons, dont les DS.
61. En l'espèce, la décision de mise en demeure avait essentiellement pour objectif d'améliorer le taux de traitement des DS formulées par des opérateurs de fret à la publication du projet d'HDS et d'inscrire SNCF Réseau dans une démarche de progrès en la matière, ce qui est aujourd'hui le cas.

* * *

62. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 3 de la décision de mise en demeure.
63. L'Autorité vérifiera toutefois, notamment dans le cadre des avis motivés qu'elle émet annuellement sur les conditions non tarifaires du DRR, que le projet lancé par SNCF Réseau afin de renforcer ses capacités de production permet bien d'améliorer encore, à l'avenir, et de stabiliser, dans la durée, le niveau de performance retrouvé dans le cadre des horaires de service 2022 et 2023, en termes de respect du délai de traitement des DS à la publication du projet d'HDS, un effort particulier devant être effectué par SNCF Réseau, s'agissant du segment du fret, afin de réduire rapidement et de supprimer, à terme, l'écart encore persistant de ce point de vue avec l'activité voyageurs.

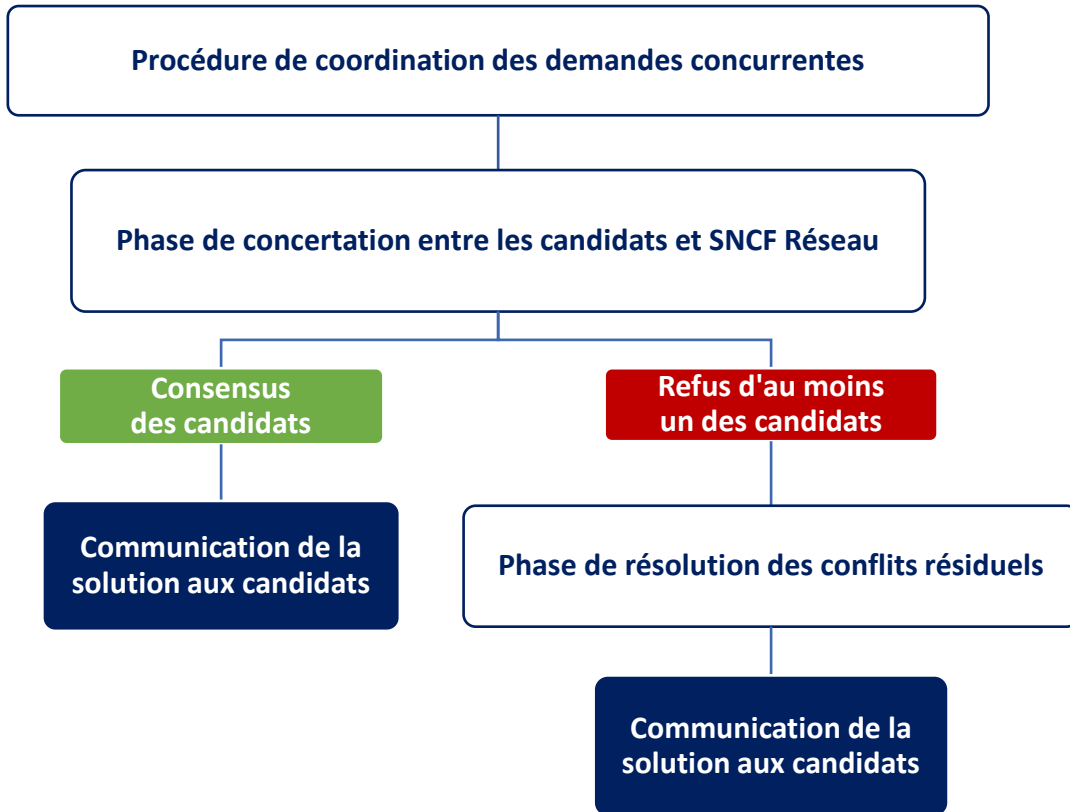
3.4. Sur la transparence de la procédure de coordination des demandes concurrentes (article 4 de la décision de mise en demeure)

64. Dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a constaté que les dispositions de la version 1 du DRR 2020, publiée le 7 décembre 2018, décrivant la procédure de coordination des demandes de sillons concurrentes (point 4.4.1.3), étaient imprécises et ne garantissaient donc pas un traitement équitable et non discriminatoire, pour deux raisons :
- D'une part, cette version ne décrivait pas, de manière suffisamment précise, (i) la méthode appliquée par SNCF Réseau dans le cadre de cette procédure, (ii) les différentes étapes la jalonnant ainsi que (iii) leur articulation ;
 - D'autre part, elle ne définissait pas la notion de « *limites raisonnables* » dans lesquelles le gestionnaire d'infrastructure peut proposer des capacités différentes de celles ayant été demandées.
65. **En premier lieu**, il ressort de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure que la procédure de coordination des demandes concurrentes mise en œuvre par SNCF Réseau donne lieu à deux étapes successives :
- dans un premier temps, SNCF Réseau mène une concertation avec l'ensemble des candidats concernés par les demandes de sillons se trouvant en concurrence, qui a pour objet d'essayer de traiter ces conflits de manière consensuelle, auquel cas les solutions trouvées sont communiquées aux demandeurs concernés ; et

³¹ Courrier de SNCF Réseau du 31 mai 2021 relatif à la « mise en œuvre des décisions de mise en demeure prises par l'Autorité de régulation des transports ».

- dans un second temps, dans le cas où cette concertation, une fois menée à son terme, ne permet pas de trouver des solutions de manière consensuelle, SNCF Réseau traite les conflits dits « résiduels » en privilégiant les demandes selon les catégories auxquelles elles appartiennent et suivant un ordre précis³², afin de positionner les sillons demandés dans le graphique de circulation.

66. Les étapes jalonnant la procédure de coordination des demandes concurrentes, ainsi que leur articulation, peuvent ainsi être schématisées de la manière suivante :



67. SNCF Réseau a apporté des modifications au point 4.4.1.3 du DRR 2021, publié le 13 décembre 2019, soit le même jour que le DRR 2020 modifié, lesquelles ont consisté à :

- préciser les étapes jalonnant la procédure de coordination des demandes concurrentes, ainsi que leur articulation, telles que décrites aux points 65 et 66 ci-dessus ;
- indiquer, parmi les principes généraux applicables lors de la procédure de coordination des demandes concurrentes, qu'une solution se situant au-delà des « limites raisonnables »³³

³² Dans la version 1 du DRR 2021, publiée le 13 décembre 2019, ces catégories et cet ordre étaient les suivants :

« **Hors infrastructures spécialisées**

1. les demandes revendiquant de façon formelle et strictement conforme des sillons préconstruits fret ou voyageurs ou les demandes de sillons dans la « bande capacitaire » au titre du pilote TTR (voir point 4.2.6.5) ;
2. les demandes de sillons comparables à des sillons préconstruits fret ou voyageurs ;
3. les autres demandes de sillons.

Sur infrastructure spécialisée grande vitesse, telle que définie au point 3.4, dans l'ordre :

1. les demandes de sillons pour des circulations assurant une mission de reconnaissance de l'infrastructure ;
2. les demandes revendiquant de façon formelle et strictement conforme des sillons préconstruits voyageurs et pour des trains en exploitation commerciale circulant à une vitesse supérieure ou égale à 250 km/h ;
3. les autres demandes de sillons pour des trains en exploitation commerciale circulant à une vitesse supérieure ou égale à 250 km/h ;
4. les autres demandes de sillons pour des services voyageurs ;
5. les autres demandes de sillons. ».

³³ La notion de « limites raisonnables » a été précisée au point 4.4.1.3. de la version 1 du DRR 2021, publiée le 13 décembre 2019 (voir le point 69 de la présente décision).

définies dans le DRR pouvait toujours être proposée aux clients, sous réserve de leur accord préalable³⁴, afin de favoriser une solution consensuelle ;

- retirer les principes, figurant antérieurement dans le DRR³⁵, guidant le choix des critères et leur ordre d'application, afin de résoudre les conflits résiduels – ces principes pouvaient porter à confusion avec les critères eux-mêmes et, en outre, conférer des marges d'appréciation potentiellement discrétionnaires au gestionnaire d'infrastructure.
68. L'Autorité considère que les modifications apportées dans le DRR 2021 ont permis d'améliorer significativement la transparence de la procédure de coordination des demandes concurrentes lors de la phase de construction de l'HDS.
69. **En second lieu**, il ressort également de l'instruction que le point 4.4.1.3. a été modifié dans le DRR 2021 afin de définir la notion de « *limites raisonnables* », appliquée par SNCF Réseau, lorsque le processus de coordination des demandes concurrentes est mis en œuvre, en vue de proposer des capacités d'infrastructure différentes de celles ayant été demandées par les candidats. Il a ainsi été précisé que SNCF Réseau pouvait formuler des propositions dans les « *limites raisonnables* » suivantes :
- respect des dessertes commerciales demandées (origine, terminus et dessertes du parcours, y compris pour le fret, par exemple) ;
 - écart horaire de plus ou moins 30 minutes par rapport aux horaires demandés au départ et à l'arrivée pour les services voyageurs courte distance (égale ou inférieure à 250 km) ;
 - écart horaire de plus ou moins une heure par rapport aux horaires demandés au départ et à l'arrivée pour les services voyageurs longue distance (supérieure à 250 km) ou internationaux ;
 - écart horaire de plus ou moins une heure par rapport aux horaires demandés au départ et à l'arrivée pour les services fret combiné et les services de fret international³⁶ ;
 - écart horaire de plus ou moins deux heures par rapport aux horaires demandés au départ et à l'arrivée pour les autres services fret.
70. L'Autorité considère, comme elle l'a indiqué dans son avis n° 2020-015 susvisé³⁷, que cette définition est suffisamment précise et objective.

* * *

71. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère que les modifications apportées par SNCF Réseau au point 4.4.1.3 du DRR ont répondu de manière satisfaisante à l'injonction prononcée à l'article 4 de la décision de mise en demeure et, par conséquent, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de cette injonction.

³⁴ Le DRR prévoit ainsi que « [d]ans tous les cas, les clients peuvent indiquer leur accord pour sortir de ces limites raisonnables pour favoriser une issue consensuelle à la coordination ».

³⁵ SNCF Réseau indiquait ainsi « [tenir] compte pour construire le graphique de circulation de la hiérarchisation des critères exprimée par les demandeurs, ainsi que du besoin d'optimisation de la capacité et de la difficulté à tracer des sillons internationaux et de l'incidence que toute modification risque d'avoir sur les autres gestionnaires d'infrastructure » pour définir une méthode de répartition de la capacité au stade de la résolution des conflits résiduels.

³⁶ Ces services se caractérisent notamment par des impératifs horaires plus prégnants.

³⁷ Point 64.

DÉCIDE

- Article 1^{er}** La procédure en manquement, ouverte le 14 février 2019 à l'encontre de SNCF Réseau pour non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020, est close.
- Article 2** Il n'y a pas lieu d'ouvrir une procédure de sanction à l'encontre de la société SNCF Réseau.
- Article 3** La présente décision sera notifiée à SNCF Réseau et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.
- Article 4** Le secrétaire général est chargé de l'exécution de la présente décision.

L'Autorité a adopté la présente décision le 15 décembre 2022.

***Présents : Monsieur Patrick Vieu, vice-président, président de séance ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Madame Sophie Auconie,
vice-présidente.***

Le Vice-Président,

Président de séance

Patrick Vieu