

Décision n° 2023-065 du 21 décembre 2023

relative au différend entre la Région Nouvelle-Aquitaine et la société SNCF Réseau

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1263-2 et L. 2133-5 ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau ;

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

Vu l'avis n° 2023-008 du 9 février 2023 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 27 ;

Vu la demande de règlement de différend, enregistrée le 21 novembre 2023 au service de la procédure de l'Autorité, présentée pour la Région Nouvelle-Aquitaine, dont l'Hôtel de Région est situé 14 rue François de Sourdis à Bordeaux, par Maître Aurélien Burel de la SELARL D4 Avocats Associés ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 21 décembre 2023,

1. FAITS ET PROCÉDURE

1. Par courriel de son conseil, Maître Aurélien Burel, en date du 14 novembre 2023, enregistré au service de la procédure de l'Autorité le 21 novembre 2023, la Région Nouvelle-Aquitaine (ci-après la « Région ») a saisi l'Autorité, sur le fondement de l'article L. 1263-2 du code des transports, d'une demande de règlement d'un différend l'opposant à la société SNCF Réseau (ci-après « SNCF Réseau »).
2. Dans le « *mémoire de saisine aux fins de règlement de différend* » joint à ce courriel, il est précisé que la Région demande à l'Autorité d'enjoindre à SNCF Réseau de :
 - « *Modifier le DRR pour l'horaire de service 2024 (version n°6 au 31 août 2023) afin de rendre financièrement soutenable, au sens des articles L.2111-25 et L.2133-5 du code des transports, la trajectoire financière prévue par SNCF RESEAU s'agissant du niveau des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national ;*
 - *Adopter un nouveau modèle de calcul des péages ferroviaires, avec une nouvelle répartition entre l'Etat et les autorités organisatrices, dans lequel celles-ci n'auraient qu'à supporter le seul financement du coût directement imputable ;*
 - *Modifier le DRR pour l'horaire de service 2024 (version n°6 au 31 août 2023) afin de mettre en place une tarification incitant SNCF RESEAU à opérer une gestion efficace et transparente du réseau, et ce en revenant à une évaluation de la redevance de marché en fonction des trafics effectifs, exprimés en sillons-kilomètres, et non plus de manière forfaitaire ;*
 - *Modifier le DRR pour l'horaire de service 2024 (version n°6 au 31 août 2023) afin de mettre en place une tarification permettant de garantir que l'indexation des tarifs sur le taux d'inflation n'aboutisse pas à ce que le montant total des redevances excède le coût complet de l'infrastructure ferroviaire ;*
 - *Etablir, par voie de conséquence, et pour le cycle tarifaire 2024-2026, un index qui permette de refléter l'évolution des coûts/charges de SNCF RESEAU en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents ».*
3. La Région demande ainsi la modification des dispositions du document de référence du réseau (ci-après le « DRR ») établi par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2024 (version n° 6 au 31 août 2023), relatives à la tarification des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national¹.
4. L'article 27 du règlement intérieur de l'Autorité précise que : « *L'Autorité peut, par décision motivée, statuer sans instruction sur les demandes qui ne relèvent manifestement pas de sa compétence ou sont entachées d'une irrecevabilité manifeste* ».

¹ Le DRR relatif à l'horaire de service 2024 fixe les principes et les montants des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour l'horaire de service 2024 ainsi que les modalités d'évolution des redevances sur une période de trois ans, pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026.

2. SUR LA COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ

2.1. L'Autorité n'est pas compétente pour statuer sur le règlement d'un différend lié à la fixation des tarifs

5. Le I de l'article L. 1263-2 du code des transports dispose notamment que : « I. - Tout candidat, tout gestionnaire d'infrastructure ou tout exploitant d'installation de service au sens du livre 1^{er} de la deuxième partie peut saisir l'Autorité de régulation des transports d'un différend, dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés :
- 1° À l'accès au réseau ferroviaire, et en particulier au sens du même livre :
- a) Au contenu du document de référence du réseau ;
- (...);
- d) À l'exercice du droit d'accès au réseau et à la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau en application du système de tarification ferroviaire ;
- (...); ».
6. Le I de l'article L. 2133-5 du code des transports dispose que l'Autorité « émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national tenant compte :
- 1° Des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus notamment, dans le cas de SNCF Réseau, à l'article L. 2111-25 ;
- 2° De la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ;
- (...) ».
7. Les principes de tarification des redevances d'utilisation de l'infrastructure et les montants de ces redevances sont définis dans le DRR établi annuellement par SNCF Réseau², qui fixe également les modalités de leur évolution sur une période de trois ans³.
8. Le caractère exécutoire des redevances est subordonné à l'avis conforme de l'Autorité, rendu dans un délai de deux mois suivant la publication du document de référence du réseau. En effet, aux termes du I de l'article 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé : « Au plus tard un an avant l'entrée en vigueur du premier horaire de service du projet de tarification pluriannuelle ou du projet de tarification élaboré en application du dernier alinéa de l'article L. 2133-5 du code des transports, SNCF Réseau publie dans le document de référence du réseau, prévu à l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, un projet de tarification de l'infrastructure ferroviaire portant sur l'ensemble des horaires de service concernés, accompagné d'une mention précisant que son caractère exécutoire est subordonné à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, conformément à l'article L. 2133-5 du code des transports. L'Autorité rend son avis, qui porte sur l'ensemble des

² Article L. 2122-5 du code des transports, article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire et article 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau.

³ Article L. 2111-25 du code des transports.

horaires de service du projet de tarification, dans un délai de deux mois suivant la publication du document de référence du réseau ».

9. Par ailleurs, aux termes du III de l'article 10 du décret n°97-446 du 5 mai 1997 susvisé, « SNCF Réseau publie pour chaque horaire de service dans le document de référence du réseau, conformément aux dispositions de l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, la tarification ayant fait l'objet d'un avis conforme de [l'Autorité (...)] et qui est alors exécutoire ».
10. Il ressort ainsi des articles L. 1263-2 et L. 2133-5 du code des transports précités que le législateur a conféré à l'Autorité, d'une part, un pouvoir d'avis conforme (*ex ante*) portant sur « la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national » et, d'autre part, un pouvoir de règlement de différend (*ex post*) portant sur « la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau en application du système de tarification ferroviaire ».
11. En visant, au 1° du I de l'article L. 1263-2 du code des transports, « la mise en œuvre⁴ des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau en application du système de tarification ferroviaire », le législateur a exclu toute compétence de l'Autorité pour statuer sur une demande de règlement de différend portant sur la fixation des tarifs des redevances figurant dans le DRR.
12. Il résulte de ce qui précède que le législateur a entendu soustraire du champ matériel de la compétence de l'Autorité, quand elle est saisie sur le fondement du paragraphe I de l'article L. 1263-2 du code des transports, les différends portant sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national ; que, saisie d'un tel différend, il incombe à l'Autorité, au vu des dispositions applicables à la date de la présente décision, de se déclarer incompétente.

2.2. Les demandes de la Région Nouvelle-Aquitaine portent sur la fixation des tarifs

13. La méthodologie d'élaboration des tarifs ainsi que la trajectoire financière prévue par SNCF Réseau s'agissant du niveau des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026, fixées dans le DRR relatif à l'horaire de service 2024, ont été validées par l'Autorité dans le cadre de l'avis conforme n° 2023-008 du 9 février 2023 susvisé, rendu sur le fondement du I de l'article L. 2133-5 du code des transports.
14. En l'espèce, la Région demande à l'Autorité d'enjoindre à SNCF Réseau de modifier le DRR pour revoir cette trajectoire financière et la méthodologie d'élaboration des tarifs afin d'adopter un nouveau modèle de calcul des péages ferroviaires et de faire évoluer les modalités d'évaluation de la redevance de marché ainsi que les règles d'indexation des tarifs.
15. Il résulte de ce qui précède que les demandes de la Région, qui ont pour objet la modification des principes mêmes sur lesquels repose la construction tarifaire prévue dans le DRR relatif à l'horaire de service 2024 doivent être regardées comme relatives à la fixation des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau ferré national.

⁴ Un différend lié à la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau en application du système de tarification ferroviaire pourrait survenir, par exemple, en cas d'application contestée des tarifs à une situation précise ou en cas d'application d'une tarification différente de celle approuvée par l'Autorité pour un horaire de service.

16. Au demeurant, l'Autorité relève que :
- par une première requête sommaire enregistrée au greffe du Conseil d'État le 7 avril 2023, la Région a demandé au Conseil d'État d'« [a]nnuler les Dispositions tarifaires du DRR [relatif à l'horaire de service 2024] fixant les Redevances » et d'« [e]njoindre à SNCF Réseau d'adopter de nouvelles dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national au sein du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 et de son annexe 5 détaillant les modalités de cette tarification, conformes aux principes et règles de tarification applicables aux Redevances, prévus à l'article L. 2111-25 du code des transports » ;
 - par une seconde requête sommaire enregistrée au greffe du Conseil d'État le 21 avril 2023, la Région a demandé au Conseil d'État d'« [a]nnuler pour excès de pouvoir l'avis conforme n° 2023-008 de l'ART, en date du 9 février 2023, relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026 » et d'« [e]njoindre à l'ART de procéder à un nouvel examen, conformément à l'article L. 2133-5 du code des transports, des dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national incluses dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2024, et son annexe 5 détaillant les modalités de cette tarification ou, en cas d'annulation de ces dispositions à la suite de la requête enregistrée [le 7 avril 2023], de toutes nouvelles dispositions qui s'y substitueraient, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision qui sera rendue dans le cadre de la présente instance ».
17. La Région a ainsi déjà saisi le Conseil d'État de recours, actuellement pendants, tendant à ce que celui-ci se prononce sur la légalité des dispositions tarifaires du DRR relatif à l'horaire de service 2024.
18. En conséquence de tout ce qui précède, les demandes adressées par la Région à l'Autorité ne peuvent qu'être rejetées.

* * *

DÉCIDE

Article 1^{er} La demande de la Région Nouvelle-Aquitaine est rejetée.

Article 2 La présente décision sera notifiée à la Région Nouvelle-Aquitaine et à la société SNCF Réseau et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 21 décembre 2023.

***Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président.***

Le Vice-Président,
Président par intérim

Philippe Richert