

Décision n° 2019-025 du 18 avril 2019
portant mise en demeure de SNCF Mobilités pour non-respect des obligations lui incombant
au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y
sont fournies pour l'horaire de service 2018

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

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 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 et 1264-8 ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2015-011 du 5 mai 2015 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de maintenance pour l'horaire de service 2016 ;

Vu l'avis n° 2017-032 du 15 mars 2017 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies dans les installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2017 et 2018 ;

Vu l'avis n° 2018-018 du 12 mars 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2016 ;

Vu la décision n° 2018-019 du 12 mars 2018 portant sur la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Mobilités pour non-respect de ses obligations relatives à la fixation des redevances liées à l'accès aux centres d'entretien pour l'horaire de service 2016 ;

Vu l'avis n° 2018-048 du 25 juin 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2017 ;

Vu l'avis n° 2019-014 du 14 mars 2019 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2018 ;

Vu la décision du Collège du 14 mars 2019 d'engager l'instruction d'une procédure en manquement contre SNCF Mobilités au titre de l'horaire de service 2018 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 31 ;

Vu le courrier du secrétaire général de l'Autorité en date du 21 mars 2019 informant SNCF Mobilités de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement ;

Vu les pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 18 avril 2019 ;

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1. Contexte

1.1.1. Les activités de maintenance

1. La norme NF EN 13306¹ relative à la « Terminologie de la maintenance » a pour objet de présenter les termes généraux et leurs définitions pour les domaines techniques, administratifs et de gestion de la maintenance, indépendamment du type de bien considéré. Elle définit des termes fondamentaux relatifs à l'activité de maintenance, en indiquant notamment qu'on entend par :

- « maintenance », l'« ensemble de toutes les actions techniques, administratives et de management durant le cycle de vie d'un bien, destinées à le maintenir ou à le rétablir dans un état dans lequel il peut accomplir la fonction requise » (§2.1) ;
- « objectifs de la maintenance », les « buts fixés et acceptés pour les activités de maintenance », étant précisé par cette norme que « (c)es buts peuvent comprendre par exemple la disponibilité, les coûts, la qualité du produit, la protection de l'environnement, la sécurité, la durée de vie utile, la préservation de la valeur des immobilisations » (§2.3) ;
- « fonction requise », la « fonction, ensemble de fonctions ou totalité des fonctions d'un bien, considérées comme nécessaires pour satisfaire à une exigence donnée » (§2.6).

La maintenance, telle que définie par cette norme, recouvre ainsi l'ensemble du cycle de vie d'un bien et a pour objet de le maintenir ou de le rétablir dans un état fonctionnel, sans ajout de fonction.

2. La norme NF EN 13306 susmentionnée indique par ailleurs (§10.3) qu'il est possible de segmenter les opérations de maintenance en distinguant :

- Des échelons de maintenance, caractérisés par la compétence du personnel, les moyens disponibles ou encore l'emplacement (avec un exemple de répartition en trois échelons : maintenance sur site, au sein d'un atelier de réparation et chez le constructeur) ;

¹ Norme diffusée par l'AFNOR - Version de janvier 2018.

- Des niveaux de maintenance, caractérisés par la complexité des tâches de maintenance ;
- La maintenance préventive et la maintenance corrective.

Une répartition typique en cinq niveaux est quant à elle présentée au sein de la norme NF X60-000 d'avril 2016 relative à la maintenance industrielle et à la fonction de maintenance. Cette norme indique que différentes classifications sont possibles à partir de ces cinq niveaux de maintenance, ce qui permet à chaque opérateur de les définir selon ses propres critères. Toutefois, des exemples précis et des critères génériques sont indiqués afin de garantir une certaine homogénéité entre les organisations. Par exemple, les actions de niveau 1 doivent pouvoir être réalisées par l'utilisateur du bien, les actions de niveau 1 à 3 sont souvent répétitives au cours d'un exercice annuel et les actions de niveau 4 sont des actions pluriannuelles planifiées prévues par le plan de maintenance.

1.1.2. Les activités de maintenance ferroviaire de SNCF Mobilités

3. La maintenance du matériel roulant est une composante essentielle de la fourniture de services de transport ferroviaire car elle permet d'exploiter les trains dans des conditions sûres et efficaces et de limiter les perturbations. Par ailleurs, elle est une variable de différenciation entre les entreprises ferroviaires puisque la planification de la maintenance du matériel roulant permet de maximiser l'utilisation effective des trains en exploitation commerciale et ainsi d'améliorer la rentabilité de l'activité et la qualité du service d'une entreprise ferroviaire.
4. L'établissement public industriel et commercial SNCF Mobilités (ci-après « SNCF Mobilités ») est à la fois l'opérateur historique du transport ferroviaire et un gestionnaire d'installations de service majeur. En particulier, il détient aujourd'hui près de 180 sites de maintenance et assure la maintenance de la quasi-totalité du parc de trains de voyageurs en France.
5. SNCF Mobilités s'est appuyée sur les normes NF X60-000 d'avril 2016 et NF EN 13306 de janvier 2018 afin de rédiger un référentiel interne sur l'organisation générale de la maintenance du matériel roulant (référéncé [...]). Ce document détaille la décomposition en cinq niveaux issue de ces normes, sur la base d'une progressivité dans la « consistance » et dans la fréquence des opérations :

	Description	Lieu
1	Opérations de surveillance en service réalisées avant le départ, au cours ou à l'arrivée d'une circulation (tests, essais...).	
2	Examens, vérifications, tests, échanges rapides d'équipements remplaçables en rame et interventions de durée limitée pouvant être généralement réalisées sur chantier spécialisé, dans des intervalles convenus entre deux circulations, afin de limiter les perturbations du programme d'exploitation.	En rame sur les chantiers de préparation ou sur des voies de cycle court, pour le matériel à voyageurs. Sur les voies de transit des établissements pour les matériels moteurs. Dans les sites de visite technique pour les trains de fret.
3	Interventions de visites périodiques préventives et déposes d'organes déclenchées selon des critères ou un nombre d'unités d'usage et les interventions de maintenance correctives importantes.	Opérations effectuées généralement en atelier de centre de maintenance.
4	Opérations de maintenance majeures, appelées généralement révisions (de sous-ensemble modulaire ou	

	de matériel roulant) et de réparation / remise au potentiel des PRM ² .	
5	Travaux de modernisation, de transformation ou de réparation très importants.	

Source : SNCF Mobilités

6. SNCF Mobilités distingue par ailleurs dans son organisation, la maintenance « d'exploitation » et la maintenance « industrielle ». SNCF Mobilités exploite ainsi :

- des technicentres de maintenance, en charge de la maintenance dite d'exploitation et qui ont vocation à réaliser les travaux de maintenance de niveau 1 à 3 (selon le référentiel interne de SNCF Mobilités). Ces technicentres sont pilotés par ses « Activités » de transport ferroviaire de voyageurs (TER, Voyages, Intercités, Transilien).

Les sites de maintenance rattachés à ces technicentres peuvent comprendre différentes catégories d'installations de maintenance et d'autres infrastructures techniques, soit en extérieur (par exemple des voies d'entretien, voies de nettoyage, installations de vidange wc, passerelles d'accès à la toiture, distributeurs de sable), soit en atelier fermé (par exemple des voies d'entretien, passerelles d'accès à la toiture, élévateurs de bogies, moyens de levage de caisse et de rame, pont, table élévatrice, vérin en fosse).

- des technicentres industriels, en charge des opérations dites « patrimoniales » (révisions majeures, transformation et modernisation d'engins) ainsi que de toutes les réparations des « Pièces réparables du matériel » (ou « PRM »). Les travaux de maintenance de niveaux 4 et 5 (selon le référentiel interne de SNCF Mobilités), qui sont réalisés dans ces technicentres industriels, sont pilotés par la direction dite du « Matériel » de SNCF Mobilités.

Chaque technicentre regroupe un ou plusieurs sites de maintenance.

SNCF Mobilités exploite par ailleurs des sites de maintenance qui ne sont pas rattachés d'un point de vue organisationnel à un technicentre.

1.1.3. Les enjeux concurrentiels liés à la régulation des centres de maintenance

7. Selon le calendrier de l'ouverture à la concurrence des marchés domestiques du transport ferroviaire de voyageurs mise en œuvre par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, transposant le 4^{ème} paquet ferroviaire, les entreprises ferroviaires disposeront d'un droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire à compter de l'horaire de service 2021, débutant mi-décembre 2020, pour proposer des services commerciaux. Les autorités organisatrices disposeront par ailleurs d'un libre choix entre la mise en concurrence et l'attribution directe de nouveaux contrats de service public de transport ferroviaire entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023.

8. Du fait de la nécessité d'accéder à des actifs de maintenance du matériel roulant, les nouveaux entrants sur les marchés du transport ferroviaire font face à des obstacles :

- D'une part, la construction de nouvelles installations de maintenance est très coûteuse et peut retarder l'entrée effective de nouveaux opérateurs ;

² Pièces réparables du matériel.

- D'autre part, dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du secteur, l'accès aux installations de maintenance existantes peut constituer une barrière à l'entrée majeure lorsqu'une grande partie de ces installations est exploitée par l'opérateur historique³ du transport ferroviaire, lequel peut être incité à désavantager ses concurrents en empêchant ou en rendant plus difficile ou plus coûteux l'accès par ces derniers à ses installations en recourant à des moyens autres que la concurrence par les mérites⁴. Il résulte ainsi de la pratique décisionnelle des autorités de concurrence⁵ et de la jurisprudence⁶ que les dispositions du droit national (article L. 420-2 du code de commerce) et du droit de l'Union européenne (article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) prohibant l'exploitation abusive par une entreprise d'une position dominante imposent à une entreprise détenant une telle position une responsabilité particulière de ne pas porter atteinte par son comportement à l'entrée et au développement d'opérateurs concurrents sur le marché.

9. La régulation des conditions techniques et tarifaires relatives à l'accès aux installations de maintenance détenues par une entreprise en position dominante et aux services qui y sont rendus permet d'abaisser ces barrières à l'entrée et ainsi de faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs sur les marchés de services de transport ferroviaire. Compte tenu de l'imminence de l'ouverture à la concurrence des marchés nationaux du transport ferroviaire de voyageurs et afin que celle-ci soit effective, il importe que les entreprises ferroviaires tierces puissent disposer à court terme d'une offre d'accès aux installations de maintenance de SNCF Mobilités et aux services qui y sont fournis. Cette offre doit répondre à leurs besoins, être complète et lisible et la redevance imposée pour l'accès à ces installations et la fourniture de services sur ces dernières ne doit pas dépasser le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.

1.2. Cadre juridique

10. Afin d'abaisser les barrières à l'entrée sur les marchés du transport ferroviaire, la directive 2012/34/UE susvisée accorde aux entreprises ferroviaires un droit d'accès, de manière non-discriminatoire, aux installations d'entretien et aux autres infrastructures techniques, ainsi qu'aux services qui y sont fournis (article 13, paragraphe 2 et annexe II, point 2).

Elle prévoit par ailleurs que le montant des redevances imposées pour cet accès ne doit pas dépasser le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable (article 31, paragraphe 7).

11. Ces dispositions ont été transposées en droit national, l'article L. 2123-3-1 du code des transports prévoyant que les entreprises ferroviaires et les autres candidats ont un droit d'accès à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes aux installations de service et aux services qui y sont fournis, dans des conditions fixées par voie réglementaire.

Les conditions de ce droit d'accès et les principes de tarification applicables à l'utilisation des installations de service sont définis, s'agissant des installations d'entretien et des autres infrastructures techniques, par les dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, modifié par le décret n° 2016-1468 du 20 octobre 2016, susvisé (ci-après le « décret n° 2012-70 »).

³ SNCF Mobilités exploite près de 180 sites d'entretien. Les autres gestionnaires exploitent une trentaine de sites.

⁴ Dans sa décision n° 12-D-25 du 18 décembre 2012, l'Autorité de la concurrence a ainsi relevé que la gestion de cours de marchandises a constitué un levier utilisé par la SNCF pour restreindre l'accès au marché aval du fret ferroviaire. L'Autorité a considéré qu'en publiant de manière tardive des informations imprécises quant à la liste des cours de marchandises, à leurs conditions d'utilisation et à leur tarification, la SNCF avait empêché les autres entreprises ferroviaires d'utiliser les informations nécessaires à l'exploitation de ces cours de marchandises pour démarcher utilement ses clients.

⁵ Décision du Conseil de la concurrence n° 07-D-33 du 15 octobre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre par la société France Télécom dans le secteur de l'accès à Internet à haut débit, paragraphe 77, et décision de l'Autorité de la concurrence n° 17-D-06 du 21 mars 2017 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la fourniture de gaz naturel, d'électricité et de services énergétiques, paragraphe 124.

⁶ Arrêts de la Cour de justice du 9 novembre 1983, Michelin/Commission, 322/81, Rec. p. 3461, point 57, et du 2 avril 2009, France Télécom/Commission, C-202/07 P, Rec. p. I-2369, point .105.

L'article 2 du décret n° 2012-70 définit ainsi, aux paragraphes I, II et III, les conditions dans lesquelles les exploitants d'installations de service sont tenus de fournir des services de base, des prestations complémentaires et des prestations connexes. Le paragraphe IV de l'article 2 définit par ailleurs les informations que l'exploitant de l'installation de service doit mettre gratuitement à disposition sur son site internet pour l'application de l'article L. 2123-3-2 du code des transports, parmi lesquelles figure le tarif des redevances dues au titre des prestations régulées (point f).

S'agissant de la tarification, le I de l'article 3 du décret n° 2012-70 prévoit, que le montant de chacune des prestations régulées ne doit pas dépasser le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. Pour la détermination du coût de ces prestations et du tarif des redevances, l'exploitant de l'installation doit tenir une comptabilité analytique de l'ensemble des recettes et des charges relatives aux prestations régulées de l'installation ou de la catégorie d'installation de service.

Le décret n° 2012-70 définit par ailleurs les obligations imposées aux exploitants d'installations de service pour l'application du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, lequel dispose que l'Autorité « (...) émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations ».

Aux termes du III de l'article 3 du décret n° 2012-70, les exploitants d'installations de service sont ainsi notamment tenus de transmettre à l'Autorité, au plus tard six mois avant la date souhaitée de leur entrée en vigueur, les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées et de principes tarifaires d'établissement de devis. Ces tarifs ne deviennent exécutoires qu'après que l'exploitant de l'installation de service les a mis en conformité avec l'avis de l'Autorité. L'exploitant de l'installation de service est tenu de mettre à jour sans délai les informations relatives aux tarifs publiées conformément au IV de l'article 2 du même décret.

1.3. Procédure

12. Dans son avis n° 2015-011 du 5 mai 2015, l'Autorité a émis un avis favorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de maintenance pour l'horaire de service 2016, sous réserve que SNCF Mobilités justifie les hypothèses prises en compte pour leur détermination s'agissant des frais de fonctionnement et des frais de structure, du taux d'inutilisation des installations, du coût moyen pondéré du capital et des coûts d'investissements servant à la valorisation de la base d'actifs. La tarification de ses prestations régulées avait en effet été établie sur une base normative, sans lien avec la comptabilité. Afin de s'assurer de la conformité de cette tarification avec le I de l'article 3 du décret n° 2012-70, l'Autorité avait demandé à SNCF Mobilités d'effectuer un rapprochement global entre les tarifs proposés et un revenu autorisé estimé issu de la comptabilité.
13. Constatant l'absence de nouvelle saisine de SNCF Mobilités au titre de l'horaire de service 2016, et, par voie de conséquence, de la non-levée des réserves formulées, qui auraient alors permis de rendre les tarifs exécutoires, l'Autorité a, par courrier en date du 15 mars 2017, ouvert une procédure à l'encontre de SNCF Mobilités pour manquement à ses obligations relatives à la fixation des redevances des centres d'entretien pour cet horaire de service, conformément aux dispositions des articles L. 1264-7 et suivants du code des transports.

Le même jour, dans son avis n° 2017-032 susvisé, l'Autorité a émis un avis défavorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2017 et 2018. L'Autorité a constaté dans cet avis que faute de disposer d'une comptabilité analytique lui permettant de connaître les charges qu'il supportait effectivement au titre de la fourniture des prestations régulées, comme exigé par le I de l'article 3 du décret n° 2012-70, SNCF Mobilités avait à nouveau produit un modèle normatif de calcul des coûts, auquel des évolutions avaient été apportées. Ces évolutions consistaient à appliquer des baisses forfaitaires aux différentes composantes du coût des prestations. La majorité de ces baisses forfaitaires n'apparaissait néanmoins ni suffisamment justifiée, ni suffisamment importante au regard

des données comptables transmises par SNCF Mobilités pour permettre d'écarter tout risque que les redevances excèdent le coût des prestations.

14. A la suite de l'avis défavorable émis par l'Autorité le 15 mars 2017, SNCF Mobilités a saisi l'Autorité, respectivement le 8 janvier 2018 et le 3 mai 2018, d'une offre de référence de maintenance pour l'horaire de service 2016 puis pour l'horaire de service 2017.

Au bénéfice de la prise en compte des différents points soulevés dans son avis du 15 mars 2017 précité et du rapprochement effectué par SNCF Mobilités entre les tarifs alors proposés et un revenu estimé issue de la comptabilité, l'Autorité a émis des avis favorables, respectivement le 12 mars 2018 (avis n° 2018-018 susvisé) et le 25 juin 2018 (avis n° 2018-048 susvisé), sur la fixation de ces redevances, à hauteur du montant qui résulte de l'absence de prise en compte des taux de frais de structure de la direction Matériel et de l'EPIC SNCF, ainsi que de la prise en compte d'une base d'actifs régulés évaluée à hauteur de [250 - 370] millions d'euros pour l'horaire de service 2016 et à hauteur du montant résultant de la prise en compte d'un taux d'utilisation des installations de maintenance de 100 % pour l'horaire de service 2017.

15. Ce dernier avis sur l'horaire de service 2017 fait toutefois état d'un certain nombre d'engagements pris par SNCF Mobilités afin d'initier ou de poursuivre les travaux propres à garantir que les offres de référence relatives aux horaires de service suivants traduiraient davantage l'usage réel des installations par SNCF Mobilités et répondraient de manière plus pertinente aux besoins des entreprises ferroviaires tierces. Ces travaux avaient vocation à trouver leur traduction dès l'offre de référence de l'horaire de service 2018, qui devait constituer le premier jalon d'une prise en compte de l'ouverture prochaine à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France.

Dans un courrier du 11 octobre 2018 adressé à SNCF Mobilités, le secrétaire général de l'Autorité avait ainsi rappelé qu'en application de l'article 3 du décret n° 2012-70, l'Autorité aurait dû être saisie d'une offre de référence de maintenance pour l'horaire de service 2018, au plus tard, le 10 juin 2017. Il a souligné que s'il pouvait être admis que l'Autorité soit saisie postérieurement à cette date eu égard à la nécessité de fiabiliser, dans un premier temps, la saisine pour l'horaire de service 2017 et de poursuivre les travaux de fond mentionnés ci-dessus destinés à faire évoluer significativement l'offre de référence pour l'horaire de service 2018, seules des réunions de cadrage très général s'étaient tenues pour la préparation de cette offre, de telle sorte qu'une réorientation du processus et du calendrier de travail entre les services s'imposait.

Par ailleurs, lors d'une présentation de son projet d'ORM 2018 révisée aux services de l'Autorité en juin 2018, SNCF Mobilités avait initialement présenté un périmètre des prestations proposées qui ne comprenait pas la réalisation par ses personnels de l'ensemble des services de maintenance offerts sur ses centres d'entretien. Sur ce point, SNCF Mobilités a ensuite indiqué, dans un courrier adressé à l'Autorité le 4 décembre 2018, que « le périmètre des services régulés correspondra à celui évoqué dans l'article 13 de la directive 2012/34/CE révisée » et que « (l) a rédaction du document de référence sera complétée de quelques services identifiés de maintenance d'exploitation de niveau 3 pour matériel à grande vitesse et automoteur ».

16. SNCF Mobilités a finalement transmis à l'Autorité, le 21 décembre 2018, une version révisée de son offre de référence de maintenance pour l'horaire de service 2018 (ci-après « l'ORM 2018 »).

Dans son avis n° 2019-014 du 14 mars 2019 susvisé, l'Autorité a émis un nouvel avis défavorable sur les projets de tarifs intégrés dans l'ORM 2018. L'Autorité a constaté dans cet avis que si SNCF Mobilités avait ajouté, aux prestations proposées dans ses précédentes offres régulées de maintenance, la réalisation par ses personnels de certaines opérations de maintenance, il avait exclu explicitement ou implicitement certaines installations et prestations, dont plusieurs d'entre elles étaient pourtant proposées auparavant, sans que ces exclusions ne soient justifiées. L'Autorité a par ailleurs relevé que la grille tarifaire proposée par SNCF Mobilités comprenait un nombre beaucoup plus restreint de prestations et de tarifs afférents, SNCF Mobilités ayant abandonné la méthode normative précédemment appliquée et ayant désormais appuyé l'évaluation des tarifs de l'ORM 2018 sur les charges issues de la comptabilité générale au 31 décembre 2017. Les charges et les actifs issus de la

comptabilité générale n'étaient toutefois pas décomposés selon un niveau de détail analytique permettant d'établir un lien pertinent entre ces charges et ces actifs et la réalisation effective des prestations.

17. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité a informé SNCF Mobilités, par un courrier du secrétaire général en date du 21 mars 2019, de la décision du Collège de l'Autorité d'ouvrir l'instruction d'une procédure en manquement pour méconnaissance des obligations qui lui incombent au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2018.

2. ANALYSE

2.1. Sur les manquements relatifs à la définition du périmètre des prestations proposées sur les installations de service des centres d'entretien

2.1.1. Le droit applicable

18. Le droit applicable à la définition du périmètre des prestations proposées sur les installations de service des centres d'entretien est tiré de la directive 2012/34/UE.

Aux termes de l'article 288, troisième alinéa du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE »), une « directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. »

Les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive de l'Union européenne, non ou mal transposées en droit national, peuvent être invoquées par les justiciables non seulement à l'encontre d'un Etat membre et de l'ensemble des organes de son administration, mais également à l'encontre d'organismes ou d'entités qui sont soumis à l'autorité ou au contrôle de l'Etat ou qui disposent de pouvoirs exorbitants par rapport à ceux qui résultent des règles applicables dans les relations entre particuliers (voir notamment, pour une illustration récente, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 10 octobre 2017, *Farrell*, C-413/15, point 34).

Par ailleurs, l'obligation pour un Etat membre de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive est une obligation contraignante imposée par l'article 288, troisième alinéa du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par la directive elle-même, et s'impose à toutes les autorités des Etats membres ainsi qu'aux organismes qui, sous le contrôle de ces autorités, ont été chargés d'un service d'intérêt public et disposent, à cet effet de pouvoirs exorbitants. Il en découle que les autorités des Etats membres doivent être en mesure de faire respecter les dispositions d'une directive non ou mal transposées par de tels organismes (CJUE, 12 décembre 2013, *Portgas*, C-425/12, point 34). Cette obligation s'impose aux autorités étatiques en vertu de leur devoir de coopération loyale et de leur obligation d'assurer la pleine exécution des obligations découlant du droit de l'Union européenne.

19. En application de l'article 55, paragraphe 1 de la directive 2012/34/UE, l'Etat français a institué l'Autorité en tant qu'organisme de contrôle national unique du secteur ferroviaire.

Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère ainsi qu'il lui appartient de faire respecter par SNCF Mobilités :

- les dispositions de droit national, lorsque celles-ci sont conformes à la directive 2012/34/UE ;

- les dispositions de la directive 2012/34/UE, lorsque celles-ci n'ont pas été ou ont été mal transposées en droit national.

a. La définition des installations de service

20. L'obligation de fourniture d'un accès, de manière non-discriminatoire, pesant sur les exploitants d'installations de service aux termes de l'article 13, paragraphe 2 de la directive 2012/34/UE susvisée porte notamment, selon l'annexe II, point 2 de ladite directive, sur 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 » (point e) et « les autres infrastructures techniques, y compris les infrastructures de nettoyage et de lavage » (point f). Par ailleurs, aux termes de l'article 3, point 30) de la directive, « on entend par (...) « service de maintenance lourde », 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 ».

En droit national, l'article 1 du décret n° 2012-70 prévoit que « les entreprises ferroviaires et les candidats se voient proposer dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires l'accès aux installations de service mentionnés à l'article L. 2123-1 du code des transports, qui comprennent : (...) ; g) les installations d'entretien ; h) les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, et les infrastructures d'assistance ». La notion de « service de maintenance lourde » est définie, en outre, à l'article préliminaire, I, 4°, dans les mêmes termes qu'à l'article 3, point 30 de la directive 2012/34/UE.

La définition en droit national des installations de service, relatives à la maintenance du matériel roulant, faisant l'objet du droit d'accès accordé aux entreprises ferroviaires, est ainsi conforme à celle résultant de la directive 2012/34/UE.

b. Le périmètre des prestations régulées

21. Le périmètre des prestations devant être proposées aux entreprises ferroviaires dans les installations de service des centres d'entretien en tant que service de base, prestations complémentaires ou prestations connexes, tel que défini par le droit national, n'est, en revanche, pas conforme à celui résultant de la directive 2012/34/UE, ce à deux égards.

Service de base

22. D'une part, dans le droit dérivé de l'Union européenne, l'article 13, paragraphe 2 prévoit que l'obligation de fourniture pesant sur les exploitants d'installations de service porte sur l'« accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures ». Cette disposition prévoit donc un accès à l'ensemble des services offerts dans les infrastructures visées à l'annexe II, point 2.
23. En droit national, le point I-9° de l'article préliminaire du décret n° 2012-70 prévoit que l'on entend par « « prestations régulées », les services de base, ainsi que les prestations complémentaires et les prestations connexes lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur ».

Le I de l'article 2 du décret prévoit par ailleurs que « (l)es entreprises ferroviaires et les candidats se voient proposer dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoire[s] des services de base, comprenant les prestations mentionnées au I des articles 4 à 9-1, fournis sur les installations de service définies à l'article 1^{er} ».

Le I de l'article 9 du décret dispose quant à lui que « (l)e service de base fourni dans les installations d'entretien, à l'exclusion des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs

exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques, comprend :

- a) L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des centres d'entretien et aux autres installations techniques, nécessaires à l'exécution des prestations de maintenance ;
- b) L'accès depuis la voie publique à ces centres et installations ;
- c) L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère qui comprennent notamment la vérification, le diagnostic et l'échange rapide des organes remplaçables et les interventions légères et de courte durée nécessaires au maintien des engins dans leur service, à l'exclusion d'opérations programmables hors roulement ;
- d) La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ;
- e) Les services de pilotage à l'intérieur du site. »

Ce même article dispose que le service de base comprend également, dès lors qu'« une entreprise ferroviaire en fait la demande », « l'utilisation et la manœuvre des installations et équipements destinés à réaliser des opérations de maintenance lourde assurées par l'exploitant ».

Le I de l'article 9-1 du décret n° 2012-70 dispose ensuite que « (l)e service de base fourni dans les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, et dans les infrastructures d'assistance, comprend :

- a) L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des autres installations techniques ;
- b) L'accès depuis la voie publique à ces infrastructures ;
- c) L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations de nettoyage externe des trains et la vidange des toilettes ;
- d) L'utilisation des installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en sable des matériels roulants ;
- e) L'accès aux passerelles de visite de toiture ;
- f) La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ;
- g) Les services de pilotage à l'intérieur du site. »

24. Ainsi qu'elle l'a relevé dans ses avis n° 2016-094 du 8 juin 2016⁷ et n° 2018-079 du 15 novembre 2018⁸, l'Autorité considère que les dispositions précitées du I des articles 9 et 9-1 du décret n° 2012-70, définissant les services de base dans les installations d'entretien et dans les autres infrastructures techniques, ne sont pas conformes à l'article 13, paragraphe 2, et à l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE.

En effet, ces dispositions du décret n° 2012-70 définissent les services de base en dressant une liste limitative qui ne couvre pas l'ensemble des prestations offertes dans ces catégories d'installations d'entretien, alors que les dispositions précitées de la directive retiennent une définition extensive des « services » auxquels un exploitant d'installation d'entretien doit donner accès aux entreprises ferroviaires de manière non discriminatoire. En particulier, le I de l'article 9 du décret ne vise pas, en

⁷ Avis portant sur le projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service.

⁸ Avis relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

l'état de sa rédaction, la fourniture des services de maintenance légère et lourde, pourtant prévue par la directive.

Prestations complémentaires et connexes

25. D'autre part, dans le droit dérivé de l'Union européenne, l'article 13, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE dispose que, en sus de l'obligation de fourniture du service de base prévue à l'article 13, paragraphe 2, « (s)i l'exploitant de l'installation de service fournit l'un des services visés à l'annexe II, point 3, en tant que prestations complémentaires, il les fournit de manière non discriminatoire à toute entreprise ferroviaire qui en fait la demande ».

L'annexe II, point 3, prévoit que « (l)es prestations complémentaires peuvent comprendre : a) le courant de traction, dont les redevances seront séparées, sur les factures, des redevances d'utilisation du système d'alimentation électrique, sans préjudice de l'application de la directive 2009/72/CE ; b) le préchauffage des voitures ; c) des contrats sur mesure pour : – le contrôle du transport de marchandises dangereuses, – l'assistance à la circulation de convois spéciaux. »

L'article 13, paragraphe 8 de la directive dispose quant à lui que « (l)es entreprises ferroviaires peuvent demander, en sus, en tant que prestation connexe, (...), une prestation visée à l'annexe II, point 4 » ; « (l)orsque l'exploitant de l'installation de service décide de proposer à d'autres l'une de ces prestations, il les fournit sur demande aux entreprises ferroviaires de manière non-discriminatoire ».

L'annexe II, point 4, prévoit que « (l)es prestations connexes peuvent comprendre : a) l'accès au réseau de télécommunications ; b) la fourniture d'informations complémentaires ; c) le contrôle technique du matériel roulant ; d) les services de billetterie dans les gares de voyageurs ; e) les services de maintenance lourde fournis dans des installations d'entretien réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques. »

26. En droit national, des prestations complémentaires sont définies au II des articles 9 et 9-1 du décret n° 2012-70. Elles concernent, pour les installations d'entretien, les services de manœuvre des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère. Elles comprennent aussi, pour les autres infrastructures techniques, la réalisation des opérations de nettoyage externe des trains, de vidange des toilettes, d'approvisionnement en sable et de visite de toiture par des personnels de l'exploitant. Aux termes du II de l'article 2 du même décret, celles-ci doivent être fournies dans « des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires » à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat qui en fait la demande par un exploitant d'installation de service dès lors que ce dernier les fournit.

Des prestations connexes sont également définies, pour les installations d'entretien, au III de l'article 9 du décret n° 2012-70. Elles comprennent le contrôle technique du matériel roulant et les services de maintenance lourde dans des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques. Aux termes du III de l'article 2 du décret, dès lors que l'exploitant d'une installation de service décide de fournir à une autre entité une prestation connexe, il doit la fournir dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires sur cette même installation de service à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat qui en fait la demande.

27. L'Autorité considère que les dispositions précitées des II et III de l'article 9 et du II de l'article 9-1 du décret n° 2012-70, définissant les prestations complémentaires et/ou connexes dans les installations d'entretien et dans les autres infrastructures techniques, ne sont pas conformes aux points 3 et 4 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE.

Il ressort en effet des dispositions rappelées ci-dessus que les points 3 et 4 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE établissent des listes exhaustives des services susceptibles d'être offerts en tant que prestations complémentaires et connexes. Les prestations complémentaires et connexes font l'objet de

droits d'accès dans des conditions plus restrictives et constituent ainsi une dérogation au principe général établi à l'article 13, paragraphe 2 de la directive et au point 2 de l'annexe II, couvrant l'ensemble des services offerts dans les installations recensées à ce point. Une interprétation visant à attribuer à l'Etat membre la faculté d'élargir le nombre des prestations complémentaires et connexes au-delà de celles énumérées aux points 3 et 4 de l'annexe 2 risquerait de priver les dispositions du point 2 de l'annexe II de leur effet utile, notamment au cas où l'Etat classerait comme complémentaires ou connexes des services devant être considérés comme de base, donc soumis à des règles d'accès plus contraignantes.

L'Autorité considère donc que le libellé de ces points doit être interprété en ce sens qu'un Etat membre peut décider, exclusivement pour les services énumérés aux points 3 et 4 de l'annexe II, qu'une classification comme prestations complémentaires ou connexes est possible et donc, à l'inverse, ne peut pas y ajouter d'autres prestations qui n'y figurent pas expressément. Or, les dispositions de droit national rappelées ci-dessus définissent des prestations complémentaires et connexes en dressant une liste limitative comprenant des éléments qui ne sont pas énumérés aux points 3 et 4 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE.

2.1.2. Les manquements identifiés

28. Au regard du cadre juridique rappelé ci-dessus, l'Autorité estime que c'est à bon droit que SNCF Mobilités a intégré dans l'ORM 2018, la réalisation des services de maintenance offerts dans ses installations d'entretien, au périmètre du service de base fourni dans ces installations, nonobstant le fait que ces services ne soient pas compris dans le service de base tel que défini au I de l'article 9 du décret n° 2012-70.

Néanmoins, l'Autorité constate que, dans l'ORM 2018, SNCF Mobilités a :

- d'une part, exclu explicitement ou implicitement un certain nombre d'installations et de prestations, dont certaines d'entre elles étaient intégrées dans ses ORM précédentes ;
- d'autre part, qualifié de prestations complémentaires certains services qui ne sont pourtant pas mentionnés au point 3 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE.

a. Sur l'exclusion des sites dédiés à la maintenance des wagons

29. Aux termes de l'article 13, paragraphe 2 et de l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE, les entreprises ferroviaires doivent se voir proposer un accès aux « 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 ».

Le décret n° 2012-70 transpose ces dispositions en droit national en prévoyant à l'article 1 un droit d'accès des entreprises ferroviaires aux « installations d'entretien » et en définissant au I de l'article 9 le service de base fourni dans ces installations, « à l'exclusion des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques ».

Les termes « installations d'entretien » utilisés dans ces dispositions sont généraux. Ils ne font ainsi pas référence à la nature du matériel roulant accédant à une installation et n'excluent donc pas, en particulier, les installations d'entretien accueillant des matériels roulants utilisés pour le transport ferroviaire de marchandises.

30. En l'espèce, SNCF Mobilités a exclu des listes des centres d'entretien figurant dans les annexes de son ORM 2018 les sites dédiés à la maintenance des wagons de fret.

Les sites dédiés à la maintenance des wagons constituent pourtant des « installations d'entretien » au sens des dispositions précitées. Ces sites font partie, par conséquent, du champ du droit d'accès des entreprises ferroviaires aux installations de service et aux services qui y sont offerts, prévu par les dispositions du droit dérivé de l'Union européenne et du droit national, à des tarifs régulés.

Par ailleurs, ces sites ne constituent pas des installations affectées à des services de maintenance lourde et réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, lesquelles sont expressément exclues de l'annexe II, point 2 de la directive, les wagons de fret, qui constituent la majeure partie du parc des véhicules ferroviaires, pouvant être entretenus sur des installations utilisées pour l'entretien d'autres types de matériels roulants. Les sites dédiés à la maintenance des wagons figuraient d'ailleurs dans l'ORM 2017.

31. Par suite :

- en s'abstenant d'intégrer dans l'ORM 2018, au titre du service de base, les prestations fournies dans les sites dédiés à la maintenance des wagons et comprises dans le service de base défini au I de l'article 9 du décret n° 2012-70, SNCF Mobilités a méconnu le I des articles 2 et 9 du décret n° 2012-70 ;
- en s'abstenant par ailleurs d'intégrer dans l'ORM 2018, au titre du service de base, les autres prestations offertes sur ces sites (et non mentionnées dans le décret n° 2012-70), à l'exception de celles pouvant être qualifiées de prestations complémentaires ou connexes, SNCF Mobilités a méconnu l'article 13, paragraphe 2 et l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE ;
- en s'abstenant d'intégrer dans l'ORM 2018, les éventuelles prestations offertes sur ces sites pouvant être qualifiées de prestations complémentaires ou connexes, SNCF Mobilités a méconnu :
 - s'agissant des prestations de contrôle technique du matériel roulant et des services de maintenance lourde fournis dans des installations de maintenance lourde qui sont réservées à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, le III des articles 2 et 9 du décret n° 2012-70 ;
 - s'agissant des autres prestations pouvant être qualifiées de complémentaires ou connexes, l'article 13, paragraphes 7 et 8 et l'annexe II, points 3 et 4 de la directive 2012/34/UE ;
- en s'abstenant de transmettre à l'Autorité des projets de tarifs relatifs à l'ensemble de ces prestations, SNCF Mobilités a méconnu l'article L. 2123-3-2 du code des transports ainsi que le IV de l'article 2 et le III de l'article 3 du décret n° 2012-70.

b. Sur l'exclusion d'une partie de la maintenance de niveau 3

32. Le droit d'accès aux installations de service et aux services qui y sont offerts, prévu par l'article 13, paragraphe 2 de la directive 2012/34/UE et par l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE, s'appliquent aux « 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, qui peuvent faire l'objet de prestations connexes. Par ailleurs, l'article 3, paragraphe 30) de la directive 2012/34/UE, définit le « service 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 ». Ces dispositions sont transposées en droit national à l'article préliminaire, I, 4° ainsi qu'à l'article 1 et au I de l'article 9 du décret n° 2012-70.

33. SNCF Mobilités a introduit, dans le glossaire figurant dans son ORM 2018, une définition des notions de « *maintenance légère* » et de « *maintenance lourde* ». Ces définitions sont rédigées en faisant référence à des niveaux de maintenance classés de 1 à 3, dont SNCF Mobilités a expliqué au cours de l'instruction de l'ORM 2018 qu'ils correspondaient à ceux figurant dans son référentiel interne « [...] ».

Dans le glossaire de l'ORM 2018 dont il a saisi l'Autorité le 21 décembre 2018, SNCF Mobilités a défini, d'une part, la « *maintenance légère* » comme recouvrant le niveau 1 et une partie du niveau 2 (niveaux mentionnés dans le tableau présenté au point 5 de la présente décision), et, d'autre part, la « *maintenance lourde* » comme recouvrant une partie du niveau 2 et le niveau 3 ci-dessus. Dans le cadre de l'instruction de l'ORM 2018, SNCF Mobilités a finalement indiqué que le niveau 2 relevait intégralement de la maintenance légère et, par conséquent, que la maintenance lourde était constituée exclusivement du niveau 3. Ce dernier comprend, selon les indications de SNCF Mobilités, des « *opérations effectuées généralement en atelier équipé de centre de maintenance* ». Comme mentionné dans le tableau présenté au point 5 de la présente décision, le niveau 3 comprend notamment des interventions de visites périodiques préventives et des déposes d'organes, déclenchées selon des critères ou un nombre d'unités d'usage, et les interventions de maintenance correctives importantes. Selon SNCF Mobilités, en fonction de la nature de l'opération et de la configuration du roulement, le retrait du matériel roulant du service commercial peut être nécessaire.

34. L'Autorité estime que les opérations de maintenance de niveau 3 ne peuvent être qualifiées de prestations de maintenance lourde, au sens de l'article 3, paragraphe 30) de la directive 2012/34/UE et de l'article préliminaire, I, 4° du décret n° 2012-70.

Les opérations de maintenance de niveau 3, telles que les interventions de visites périodiques préventives, de déposes d'organes préventives et de maintenance corrective importantes, bien qu'elles soient *de facto* réalisées en dehors des périodes de circulation commerciale (comme la grande majorité des opérations de maintenance dès lors que le matériel se situe dans une installation de maintenance), sont intégrées au cycle d'exploitation régulière d'un matériel roulant. Les opérations de maintenance de niveau 3 sont effectuées dans les mêmes installations de maintenance de SNCF Mobilités que les opérations de maintenance de niveau 1⁹ et de niveau 2. De plus, au même titre que les opérations de maintenance des niveaux 1 et 2, les opérations de maintenance de niveau 3 sont prises en compte dans l'élaboration des plans de transport qu'il s'agisse d'opérations prévisibles, et donc programmées à l'avance dans le plan de transport, ou d'opérations de maintenance corrective. La prise en compte dans le plan de transport de ces besoins de maintenance est effectuée grâce à la planification du plan de roulement des trains et au dimensionnement du parc de matériel roulant de réserve.

Par conséquent, au même titre que les opérations de maintenance de niveau 1 ou de niveau 2, les opérations de maintenance de niveau 3 sont effectuées de manière régulière (selon le cycle prévisionnel des plans de maintenance), dans le cadre des activités quotidiennes des centres de maintenance (dans la mesure où un cycle de rotation des matériels roulants est effectué afin que tous ne soient pas traités sur les mêmes périodes) et n'impliquent pas un retrait du véhicule du service (dans la mesure où le passage en centre de maintenance est pris en compte dans l'établissement du plan de transport). Celles-ci ne remplissent donc pas les critères définissant les services de maintenance lourde au sens de l'article 3, paragraphe 30) de la directive 2012/34/UE et de l'article préliminaire, I, 4° du décret n° 2012-70.

35. La qualification par SNCF Mobilités, dans l'ORM 2018, des opérations de maintenance de niveau 3 en services de maintenance lourde, conduit à restreindre l'accès des entreprises ferroviaires à certains centres d'entretien.

Elle aboutit en particulier à exclure du service de base proposé dans l'ORM 2018 l'accès aux installations dédiées à la maintenance des rames TGV de niveau 3 et aux services qui y sont offerts. En effet, dans la mesure où SNCF Mobilités a considéré, dans l'ORM 2018, que le niveau 3 correspond à de la « *maintenance lourde* », et non à de la « *maintenance légère* », il n'a pas intégré, dans l'ORM 2018 au titre du service de base, les installations affectées à des opérations de maintenance de niveau 3 et

⁹ Lorsque celles-ci sont réalisées dans un centre de maintenance.

qui sont réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques.

36. Par suite :

- en s'abstenant d'intégrer dans l'ORM 2018, au titre du service de base, les prestations offertes dans les installations de maintenance de niveau 3 réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, comprises dans le service de base défini au I de l'article 9 du décret n° 2012-70, SNCF Mobilités a méconnu le I des articles 2 et 9 du décret n° 2012-70 ;
- en s'abstenant par ailleurs d'intégrer dans l'ORM 2018, au titre du service de base, les autres prestations offertes dans ces installations (et non mentionnées dans le décret n° 2012-70), à l'exception de celles pouvant être qualifiées de prestations complémentaires ou connexes, SNCF Mobilités a méconnu l'article 13, paragraphe 2 et l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE ;
- en s'abstenant d'intégrer dans l'ORM 2018, les éventuelles prestations offertes sur ces sites pouvant être qualifiées de prestations complémentaires ou connexes, SNCF Mobilités a méconnu :
 - s'agissant de la prestation de contrôle technique du matériel roulant, le III des articles 2 et 9 du décret n° 2012-70 ;
 - s'agissant des autres prestations pouvant être qualifiées de complémentaires ou connexes, l'article 13, paragraphes 7 et 8 et l'annexe II, points 3 et 4 de la directive 2012/34/UE ;
- en s'abstenant de transmettre à l'Autorité des projets de tarifs relatifs à l'ensemble de ces prestations, SNCF Mobilités a méconnu l'article L. 2123-3-2 du code des transports ainsi que le IV de l'article 2 et le III de l'article 3 du décret n° 2012-70.

c. Sur l'exclusion des installations de maintenance de niveaux 4 et 5

37. Le droit d'accès régulé accordé aux entreprises ferroviaires porte notamment, tant dans le droit dérivé de l'Union européenne qu'en droit national, sur les « installations d'entretien ».

D'une part, l'Autorité constate que, dans la version anglaise de la directive 2012/34/UE, les termes « maintenance facilities » sont utilisés au point 2 de l'annexe II alors que les termes « installations d'entretien » sont utilisés dans la version française. D'autre part, la notion de « maintenance » (ou d'« entretien ») n'est définie ni par la directive 2012/34/UE, ni par les textes ayant transposé ses dispositions en droit national.

38. En l'espèce, l'accès aux installations dans lesquelles sont réalisées les opérations de maintenance de niveaux 4 et 5 au sens du référentiel interne de SNCF Mobilités (à savoir ses technicentres industriels, à l'exception de ceux de Saintes et de Saint-Pierre des Corps, et ce uniquement pour la partie de ces installations réalisant des opérations de maintenance de niveau 1 à 3), ainsi que la réalisation de ces opérations, n'ont pas été proposées dans l'ORM 2018.

39. Le référentiel appliqué en interne par SNCF Mobilités (référéncé [...]) mentionne que le niveau 4 recouvre les « (o)pérations de maintenance majeures, appelées généralement révisions (de sous-ensemble modulaire ou de matériel roulant) et de réparation / remise au potentiel des PRM [pièces réparables du matériel] ». Il mentionne par ailleurs que le niveau 5 recouvre les « (t)ravaux de modernisation, de transformation ou de réparation très importants ».

Lors de l'instruction de la présente procédure en manquement, SNCF Mobilités a indiqué que « (l)es installations présentes dans les Technicentres industriels servent aux 2 niveaux de maintenance (M4) et (M5) » et, par ailleurs, que les trois types de travaux correspondant au niveau 5 (« modernisation », « transformation » et « travaux de réparation très importants ») « sont amenés à utiliser tout type d'installation au sein d'un site de maintenance et partagent de ce fait les installations ».

L'Autorité constate que la partie 8 de la norme NF EN 13306 détaille les différentes activités de maintenance, à savoir : « inspection » (§8.1), « surveillance en fonctionnement » (§8.2), « essai de conformité » (§8.3), « essai de fonctionnement » (§8.4), « entretien courant (maintenance de niveau 1 » (§8.5), « révision » (§8.6), « diagnostic de panne » (§8.7), « localisation de panne » (§8.8), « remise à disposition » (§8.9), « réparation » (§8.10), « dépannage » (§8.11), « reconstruction » (§8.12), « maintenance exceptionnelle » (§8.13), « préparation des tâches de maintenance (§8.14), « planning de maintenance (§8.15).

Elle indique en particulier qu'on entend par :

- « réparation », l'« action physique exécutée pour rétablir la fonction requise d'un bien en panne » ;
- « révisions », un « ensemble complet d'actions de maintenance préventive réalisées afin de maintenir le niveau requis de performance d'un bien » ;

Il ressort ainsi de la norme sur laquelle SNCF Mobilités s'est appuyée afin d'élaborer son référentiel interne de maintenance que les « réparations » et les « révisions » relèvent de la « maintenance ».

Dès lors que, d'une part, les opérations de niveau 4, selon le référentiel interne de SNCF Mobilités, relèvent bien de la « maintenance » et que, d'autre part, tel est le cas également d'une partie au moins des opérations de niveau 5, l'Autorité considère que les installations des technicentres industriels de SNCF Mobilités constituent « des installations d'entretien » au sens des dispositions précitées.

SNCF Mobilités est par conséquent tenue :

- de donner accès aux installations permettant d'effectuer des opérations de niveaux 4 et 5 de ses technicentres industriels qui ne sont pas réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques ;
- de proposer, au titre du service de base, sur ces installations, la réalisation des opérations de niveau 4 et des travaux dits « de réparation très importants », lesquels constituent une partie du niveau 5 ;
- de proposer, au titre des prestations connexes, la réalisation de ces mêmes opérations et travaux dans les installations de maintenance de niveaux 4 et 5 qui sont réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, dès lors que SNCF Mobilités décide de les fournir à une autre entité.

40. S'agissant des autres types de travaux relevant du niveau 5 selon le référentiel interne de SNCF Mobilités, SNCF Mobilités a indiqué au cours de l'instruction de la présente procédure en manquement que « (l)es travaux de modernisation doivent permettre une remise à jour de la rame en fonction des standards actuels du marché (exemple Rénovation Duplex : Wifi, affichage infos voyageurs, confort des sièges, prises USB...) » et que « (l)es travaux de transformation consistent en une modification transformant la rame par rapport à son profil d'emploi. Par exemple : transformation d'une rame TGV traditionnelle en Ouigo ».

Il convient tout d'abord de rappeler que selon la norme NF EN 13306 susvisée, la « maintenance » recouvre l'ensemble du cycle de vie d'un bien et a pour objet de le maintenir ou de le rétablir dans un état fonctionnel, sans ajout de fonction.

Il ressort par ailleurs de cette norme qu'on entend par :

- « *amélioration – maintenance améliorative* », l'« *ensemble de toutes les actions techniques, administratives et de gestion, destinées à améliorer la fiabilité et/ou la maintenabilité et/ou la sécurité intrinsèques d'un bien, sans changer la fonction d'origine* » (§7.6) ;
- « *modification* », l'« *ensemble des mesures techniques, administratives et de management, destinées à changer une ou plusieurs fonctions d'un bien* », étant précisé par cette norme qu'« *(u)ne « modification » n'est pas une action de maintenance, mais se rapporte au changement de la fonction requise d'un bien pour donner à ce bien une nouvelle fonction requise* » (§7.7) ;
- « *modernisation* », la « *modification ou amélioration apportée au bien en tenant compte des avancées technologiques, pour satisfaire à de nouvelles exigences ou à des changements des exigences* ».

Enfin, à titre de comparaison européenne sur ce sujet, l'Autorité relève également que l'autorité de concurrence et de régulation néerlandaise (The Netherlands Authority for Consumers and Markets) indique, dans un guide publié en décembre 2018¹⁰ à destination des acteurs du secteur ferroviaire, que, s'agissant des prestations de maintenance, peuvent être exclues du champ des activités régulées : l'apposition d'autocollants sur les matériels roulants, la peinture des trains par technique aérosol et la rénovation des matériels roulants, dans le sens où « *elle implique la révision du matériel roulant existant, dans le but d'améliorer ou de modifier les spécifications* ».

Sur la base de ces éléments, l'Autorité considère que les travaux de « modernisation » et de « transformation », ayant pour objet non pas de « maintenir » ou de « rétablir » le matériel roulant dans son état fonctionnel initial, mais d'« améliorer » ou de « modifier » ses spécifications, ne relèvent pas de la « maintenance » et donc du champ de la régulation.

41. Par suite :

- en s'abstenant d'intégrer dans l'ORM 2018, au titre du service de base, les prestations offertes dans les installations de maintenance de niveaux 4 et 5 qui ne sont pas réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, comprises dans le service de base défini au I de l'article 9 du décret n° 2012-70, SNCF Mobilités a méconnu le I des articles 2 et 9 du décret n° 2012-70 ;
- en s'abstenant par ailleurs de proposer dans l'ORM 2018, au titre du service de base, les autres prestations offertes dans ces installations et relevant de la maintenance lourde (non mentionnées dans le décret n° 2012-70) et à l'exception de celles pouvant être qualifiées de prestations complémentaires ou connexes, SNCF Mobilités a méconnu l'article 13, paragraphe 2 et l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE ;
- en s'abstenant d'intégrer dans l'ORM 2018, les éventuelles prestations offertes sur ces sites pouvant être qualifiées de prestations complémentaires ou connexes, SNCF Mobilités a méconnu :
 - s'agissant de la prestation de contrôle technique du matériel roulant, le III des articles 2 et 9 du décret n° 2012-70 ;

¹⁰ Guide regarding rail-related services and service facilities, ACM, décembre 2018.

- s'agissant des autres prestations pouvant être qualifiées de complémentaires ou connexes, l'article 13, paragraphes 7 et 8 et l'annexe II, points 3 et 4 de la directive 2012/34/UE ;
- en s'abstenant de proposer dans l'ORM 2018, au titre des prestations connexes, les prestations de maintenance lourde fournies dans les installations de maintenance de niveaux 4 et 5 qui sont réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques et fournies à une autre entité, SNCF Mobilités a méconnu le III des articles 2 et 9 du décret n° 2012-70 ;
- en s'abstenant de transmettre à l'Autorité des projets de tarifs relatifs à l'ensemble de ces prestations, SNCF Mobilités a méconnu l'article L. 2123-3-2 du code des transports ainsi que le IV de l'article 2 et le III de l'article 3 du décret n° 2012-70.

d. Sur l'exclusion des pièces de rechange et des produits consommables

42. L'article 13, paragraphe 2 de la directive 2012/34/UE dispose 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 ».

Le principe de l'accès des entreprises ferroviaires aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2 et à l'ensemble des services qui y sont offerts, de manière non discriminatoire, implique que les entreprises ferroviaires situées dans une situation identique bénéficient de cet accès dans des conditions identiques.

43. Si SNCF Mobilités a ajouté au titre des prestations offertes dans le service de base la réalisation d'opérations de maintenance légère et lourde, il était en revanche indiqué, dans l'ORM 2018, que n'étaient fournies ni les pièces (pièces réparables du matériel, pièces de remplacement), ni les produits consommables, qui devraient donc être livrés sur site par les candidats.

Les tarifs proposés par SNCF Mobilités en annexe 5a de l'ORM 2018 pour les opérations de maintenance légère et lourde n'incluaient donc pas le prix de ces pièces et consommables et couvraient exclusivement la main d'œuvre associée à la réalisation de ces opérations.

44. Il apparaît que cette règle méconnaît le principe de non-discrimination dès lors que SNCF Mobilités, pour ses besoins propres et en tant qu'entreprise ferroviaire, accède aux services de maintenance offerts dans ses installations d'entretien, en bénéficiant des services liés à l'acheminement et à la fourniture des pièces de rechange et des consommables nécessaires à la réalisation de ces opérations. Au cours de l'instruction de la présente procédure en manquement, SNCF Mobilités a ainsi indiqué que les montants des forfaits de maintenance appliqués en interne pour des matériels roulants correspondant aux plus courants dans sa flotte intégraient le coût des consommables, des « pièces réparables du matériel (PRM) » et des « pièces réparables du matériel avec dotations (PRMD) ».

45. Par suite :

- en s'abstenant de proposer dans l'ORM 2018, au titre du service de base, la fourniture des pièces et des produits consommables requise dans le cadre de la réalisation des opérations de maintenance, SNCF Mobilités a méconnu l'article 13, paragraphe II et l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE ;
- en s'abstenant de transmettre des projets de tarifs relatifs à ces pièces et produits consommables, SNCF Mobilités a méconnu l'article L. 2123-3-2 du code des transports ainsi que le IV de l'article 2 et le III de l'article 3 du décret n° 2012-70.

e. Sur la qualification de certains services en prestations complémentaires

46. L'article 13, paragraphe 2 de la directive 2012/34/UE dispose 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 ».

Aux termes du point 3 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE, les prestations complémentaires peuvent comprendre (uniquement) : « a) le courant de traction, dont les redevances seront séparées, sur les factures, des redevances d'utilisation du système d'alimentation électrique, sans préjudice de l'application de la directive 2009/72/CE ; b) le préchauffage des voitures ; c) des contrats sur mesure pour : – le contrôle du transport de marchandises dangereuses, – l'assistance à la circulation de convois spéciaux. ».

47. Dans l'ORM 2018, SNCF Mobilités a proposé, en tant que prestations complémentaires (section 2.2), les prestations de nettoyage externe du matériel roulant, de vidange des toilettes, d'approvisionnement en sable, de fourniture d'un complément de liquide lave-vitre et de visite de toiture du matériel roulant.

Toutefois, les prestations mentionnées au paragraphe ci-dessus ne figurent pas parmi les éléments pouvant être qualifiés de prestations complémentaires aux termes du point 3 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE.

Par suite, en proposant ces prestations en tant que prestations complémentaires, et non en tant que service de base, SNCF Mobilités a méconnu l'article 13, paragraphe 2 et l'annexe II, points 2 et 3 de la directive 2012/34/UE.

48. Par ailleurs, SNCF Mobilités a indiqué, dans son ORM 2018, que les prestations de nettoyage externe du matériel roulant et de vidange des toilettes étaient réalisées par des prestataires sur la base de contrats cadre conclus avec SNCF Mobilités et que, pour des raisons de sécurité sur le site, il était demandé aux candidats de faire appel de préférence aux prestataires de SNCF Mobilités.

SNCF Mobilités a également mentionné que, dans le cas où un candidat souhaiterait recourir au prestataire de SNCF Mobilités, la contractualisation devrait s'effectuer directement entre le candidat et ce prestataire. Ainsi, l'annexe 5a de l'ORM 2018 n'intégrait pas de tarif pour ces prestations.

L'Autorité considère que les prestations de nettoyage externe du matériel roulant et de vidange des toilettes devaient être intégrées dans le périmètre des prestations proposées en tant que service de base. Le droit d'accès prévu à l'article 13, paragraphe 2 porte en effet sur l'ensemble des « services offerts » dans les installations de service par leurs exploitants. Cette disposition ne fait pas référence aux modalités de réalisation de ces services et n'effectue donc pas de distinction, en particulier selon qu'ils sont réalisés par des personnels de l'exploitant ou sous-traités par ce dernier à un prestataire tiers.

Au regard de cette disposition, quand bien même la réalisation des prestations de nettoyage externe et de vidange des toilettes serait effectuée par des personnels d'un sous-traitant de SNCF Mobilités, pour des raisons qui lui appartiennent et qui relèvent de sa liberté de gestion, il demeure que ces prestations sont « offertes » par SNCF Mobilités, au titre de son activité de gestion d'installations de service, à ses activités de transport ferroviaire. Adopter une autre interprétation reviendrait à permettre de sortir certains services du périmètre des prestations devant être proposées aux entreprises ferroviaires tierces, au motif que leur réalisation effective serait sous-traitée à un tiers, alors même que les propres activités de transport ferroviaire de l'opérateur en bénéficieraient.

Par suite, en s'abstenant de transmettre des projets de tarifs à l'Autorité pour les prestations de nettoyage externe et de vidange des toilettes, SNCF Mobilités a méconnu l'article L. 2123-3-2 du code des transports ainsi que le IV de l'article 2 et le III de l'article 3 du décret n° 2012-70.

2.2. Sur les manquements relatifs aux tarifs

49. L'article 31, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE, transposé en droit national au I de l'article 3 du décret n° 2012-70, dispose que « *(l)a redevance imposée pour l'accès aux voies dans le cadre des installations de service visées à l'annexe II, point 2, et la fourniture de services dans ces installations, ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* ».

Par ailleurs, en droit national, l'article 3 du décret n° 2012-70, prévoit au dernier alinéa du I que « *(l)lorsque la spécificité des installations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9 [c'est-à-dire autres que celles qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques] ou des prestations complémentaires ou connexes ne permet pas d'établir un tarif unitaire, l'exploitant de l'installation de service peut définir les principes tarifaires d'établissement de devis à condition d'indiquer les tarifs élémentaires qu'il est en mesure d'établir pour ces services et prestations* ».

2.2.1. Sur le tarif de l'accès

50. Le respect du principe de plafonnement du montant de la redevance au coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable, tel qu'il résulte des dispositions de l'article 31, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE et du I de l'article 3 du décret n° 2012-70, implique de prendre en compte les éléments de coût présentant un lien de causalité avec la fourniture de chaque prestation régulée. Le respect de cette règle permet, pour chaque prestation, la fixation d'un tarif objectif et contraint l'entreprise détentrice de l'infrastructure, également active sur les marchés du transport ferroviaire de voyageurs, à ne pas renchérir les tarifs d'accès à ses installations en imputant indûment des charges dans les tarifs régulés, pénalisant ainsi ses concurrents potentiels.
51. Les tarifs proposés par SNCF Mobilités dans l'ORM 2018 pour l'accès aux installations de maintenance légère et lourde sont distincts selon la catégorie de matériel roulant concerné (TGV, automoteur, locomotive et voiture). Toutefois, au sein de chacune de ces quatre catégories, le montant du tarif est identique quelle que soit la nature de l'installation et des équipements qui seront effectivement utilisés¹¹.

Contrairement aux horaires de service précédents, pour lesquels SNCF Mobilités avait opté pour une grille tarifaire plus détaillée en fonction du type d'installation utilisée, l'ORM 2018 prévoit, quelle que soit la durée effective de présence et l'installation effectivement utilisée, l'application d'un tarif unitaire d'accès par jour calendaire de présence en centre d'entretien et calculé en prenant en compte la totalité des charges relatives à l'accès aux centres d'entretien de SNCF Mobilités.

52. Les prestations d'accès aux centres de maintenance de SNCF Mobilités requièrent l'utilisation d'actifs distincts, auxquels correspondent des investissements et des coûts d'entretien différents, selon les installations et équipements sur lesquelles elles portent, et notamment selon qu'il s'agit d'installations situées à l'extérieur (essentiellement des voies) ou d'installations situées dans des ateliers. Dès lors que les projets de tarifs proposés par SNCF Mobilités ne sont pas différenciés en fonction du type d'installations et d'équipements pour lesquels une demande d'accès est formulée, ils ne peuvent refléter la réalité des coûts liés à chaque prestation régulée d'accès. Au contraire, l'application d'un tarif unique d'accès conduit à faire supporter à l'ensemble des utilisateurs la totalité des coûts des actifs, indépendamment de la nature des prestations et du lieu où elles leur seraient fournies. A titre d'exemple, une entreprise ferroviaire qui demanderait à avoir accès exclusivement à des installations et à des équipements de maintenance situés à l'extérieur se verrait facturer des redevances calculées en prenant en compte les coûts liés à des actifs rattachés à un atelier. Ceci méconnaît le lien de causalité entre le coût retenu pour établir la tarification et le service réellement fourni.

En outre, les tarifs d'accès pour chacun des types de matériels roulants (TGV, automoteur, locomotive, voiture) sont proportionnels à la longueur moyenne de chaque type de matériels, alors même que SNCF

¹¹ TGV : [500 – 550] € ; Automoteur : [150 – 200] € ; Locomotive : [30 – 40] € ; Voiture : [60 – 70] €.

Mobilités a indiqué, au cours de l'instruction de l'ORM 2018, que les coûts des prestations d'accès pouvaient être variables ou fixes, selon les installations utilisées.

Enfin, le choix de la journée de présence comme durée minimale d'accès, au lieu des créneaux de deux heures tels que proposés pour les horaires de service précédents, n'est pas satisfaisant. En effet, les entretiens menés par l'Autorité avec différents acteurs du marché et les données d'unités d'œuvre transmises par SNCF Mobilités dans le cadre de l'instruction de l'ORM 2018 indiquent que certaines opérations de maintenance nécessitent des passages en centre d'entretien d'une durée inférieure à la journée. La proposition tarifaire actuelle conduirait à pénaliser les entreprises ferroviaires qui ne souhaitent avoir recours aux installations de SNCF Mobilités que pour des prestations de courte durée (durée inférieure à la journée).

53. Par suite, en fixant un unique tarif unitaire d'accès par jour de présence en centre d'entretien, calculé en prenant en compte la totalité des charges relatives à l'accès aux centres d'entretien de SNCF Mobilités, SNCF Mobilités a méconnu les principes et règles de tarification applicables à ces installations tels que prévus au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 et rappelés ci-dessus.

2.2.2. Sur le tarif du service de pilotage

54. SNCF Mobilités a proposé dans l'ORM 2018 un tarif unique pour la prestation de pilotage, d'un montant de [150 – 200] euros, appliqué à chaque entrée d'un engin moteur dans le centre d'entretien. La prestation de pilotage incluait d'autres prestations, telles que l'approvisionnement en sable, la fourniture d'un complément de liquide lave-vitre et le dégagement du matériel roulant en cas d'accident.
55. Le recours aux entrées sur les sites de maintenance comme inducteur de coûts pour le service de pilotage n'apparaît pas conforme au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 précité dans la mesure où cette approche ne permet pas la prise en compte des mouvements effectués au sein des centres de maintenance. Selon les échanges réalisés avec SNCF Mobilités au cours de l'instruction de l'ORM 2018, plus un matériel roulant reste sur le site de maintenance, plus le nombre de mouvements internes est élevé. Dès lors, l'approche retenue par SNCF Mobilités conduit à désavantager les entreprises ferroviaires dont les matériels roulants n'effectueraient que peu de mouvements à l'intérieur des sites de maintenance.
56. De plus, les charges retenues pour l'élaboration du tarif de pilotage incluent la totalité de la masse salariale des équipes « mouvement » de SNCF Mobilités. Or, les équipes « mouvement » ne sont pas exclusivement dédiées au pilotage mais réalisent également des tâches n'ayant pas trait aux services de pilotage. Le tarif de la prestation de pilotage ne devrait correspondre qu'aux coûts engendrés par les prestations de pilotage qui sont effectivement fournies aux entreprises ferroviaires.
57. Enfin, le tarif de pilotage ne comporte pas de modulations selon l'horaire de présence. Un tarif identique, quel que soit l'horaire de présence sur un site de maintenance, conduit à surestimer le coût de la main d'œuvre employée durant les jours ouvrés et ne permet pas d'optimiser l'usage des installations d'entretien.
58. Par suite, en proposant un tarif de la prestation de pilotage qui ne présentait pas suffisamment d'éléments permettant d'établir un lien de causalité avec la prestation fournie, SNCF Mobilités a méconnu les principes et règles de tarification prévus au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 et rappelés ci-dessus.

2.2.3. Sur le tarif des services de maintenance

a. Sur le tarif horaire de main d'œuvre retenu

59. Conformément au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, le montant de la redevance relative à la fourniture de chaque prestation régulée ne doit pas dépasser le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. En ce sens, on peut notamment relever qu'aux termes de l'article 4, paragraphe 2, point m) du règlement d'exécution (UE) n° 2017/2177 du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire, certes applicable uniquement à compter du 1^{er} juin 2019, la description de l'installation qui devra être publiée par les exploitants devra notamment comporter des « *informations sur les tarifs d'accès aux installations de service et la tarification de l'utilisation de chaque service associé au transport ferroviaire qui y est fourni* ».
60. Pour les services de maintenance légère et lourde (hors le service de reprofilage d'essieux) fournis dans les installations de maintenance légère et dans les installations de maintenance lourde non réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, et dans les installations du Landy, SNCF Mobilités a proposé un tarif élémentaire, constitué d'un unique tarif horaire de main d'œuvre ([80 - 90] euros), sur la base duquel seraient établis des devis. Ce tarif horaire unique de main d'œuvre a été calculé en prenant en compte la totalité des charges de main d'œuvre de SNCF Mobilités relatives aux services de maintenance, tous niveaux de qualification et tous sites confondus.
61. La réalisation des services de maintenance légère et lourde requiert, en fonction de leur nature, une main d'œuvre d'un niveau de qualification variable. Il s'ensuit qu'à l'instar des tarifs proposés par SNCF Mobilités pour l'accès aux installations de maintenance légère et lourde, une structure tarifaire constituée d'un unique taux horaire de main d'œuvre ne permet pas de refléter la réalité des coûts liés à chacun de ces services.

En outre, l'absence de modulation horaire conduit une entreprise ferroviaire à payer le même prix quel que soit le moment de la journée où le service de maintenance est réalisé, et donc à potentiellement surestimer le coût du service durant les jours ouvrés.

62. Par suite, en fixant un tarif unique de main d'œuvre ne permettant pas de refléter fidèlement les coûts de la prestation fournie, SNCF Mobilités a méconnu les principes et règles de tarification prévus au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 et rappelés ci-dessus.

b. Sur le recours à la facturation au devis

63. Il résulte des dispositions du dernier alinéa du I de l'article 3 du décret n° 2012-70, rappelées ci-dessus que la possibilité de recourir à une facturation au devis est strictement limitée. D'une part, elle ne concerne que les installations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9 du décret précité et les prestations complémentaires ou connexes. D'autre part, elle est subordonnée à la démonstration, par l'exploitant, que la spécificité des installations précitées ne permet pas d'établir un tarif unitaire, et à la définition des principes tarifaires applicables à l'établissement d'éventuels devis. Si la directive 2012/34/UE est silencieuse sur la question de la facturation au devis, l'Autorité estime qu'il lui appartient d'interpréter les dispositions de l'article 3 du décret dans un sens conforme aux objectifs posés par celle-ci, en veillant en particulier à ce que les conditions d'accès aux prestations visées à l'annexe II, point 2, soient accordées dans des conditions transparentes et non discriminatoires et à ce que la redevance imposée pour la fourniture de ces mêmes prestations, ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.
64. En l'espèce, l'ORM 2018 prévoyait une facturation sur la base d'un devis établi en fonction de l'expression de besoins du candidat et valorisé à partir du tarif élémentaire de l'heure de main d'œuvre

de maintenance ([80 – 90] euros). Ce principe était applicable à la quasi-totalité des services de maintenance, y compris les services relevant de la maintenance légère et les prestations de base, non mentionnés au dernier alinéa du I de l'article 3 du décret n° 2012-70. Seuls le reprofilage d'essieu et quelques opérations de changement d'organes sur des matériels roulants grande vitesse faisaient l'objet d'une tarification à l'opération.

En outre, SNCF Mobilités n'a pas apporté, pour chacune des prestations concernées, d'explications propres à justifier le recours à la facturation au devis et n'a pas été en mesure de produire un modèle de devis dans son ORM 2018.

Enfin, l'Autorité relève que, s'agissant de la facturation en interne (entre les activités de maintenance de SNCF Mobilités et les activités d'entreprise ferroviaire) pour la maintenance d'exploitation et sur la base d'éléments présentés par SNCF Mobilités aux services de l'Autorité, SNCF Mobilités n'a actuellement recours à des devis que pour une faible part des opérations, la majorité des opérations faisant l'objet de forfaits ou de tarification « en régie » (à l'opération). Cette pratique ne permet pas de garantir que le montant de la redevance acquitté sera identique pour l'exécution d'une même prestation selon qu'il s'agit de SNCF Mobilités ou d'une entreprise ferroviaire tierce, en méconnaissance du principe de non-discrimination.

65. Par suite, en recourant à la facturation au devis dans les conditions envisagées dans son ORM 2018 SNCF Mobilités a méconnu les principes et règles de tarification prévus au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 et rappelés ci-dessus.

2.2.4. Sur l'étude de compatibilité du matériel roulant

66. SNCF Mobilités a proposé dans l'ORM 2018 une prestation d'étude de compatibilité du matériel roulant. Cette étude a pour objet de « lever les incertitudes relatives à la compatibilité entre le Matériel Roulant du Candidat et les installations ». Durant l'instruction de l'ORM 2018, il a été indiqué que cette étude n'était pas systématique mais était réalisée uniquement lorsqu'« un matériel roulant accède pour la première fois sur une installation de maintenance lourde ».

S'agissant du tarif, l'étude de compatibilité fait l'objet d'un tarif spécifique, établi sur la base d'un devis correspondant au produit d'un tarif élémentaire et d'un nombre d'heures estimées comme nécessaires à l'élaboration de cette étude. Ce tarif élémentaire est calculé comme le rapport entre le coût annuel d'un agent de qualification H et sa durée moyenne de présence.

67. En premier lieu, les modalités de facturation de cette prestation sont contraires aux principes d'équité et de non-discrimination qui doivent être respectés par les conditions d'accès proposées par SNCF Mobilités, dans la mesure où seules les entreprises ferroviaires tierces souhaitant faire accéder pour la première fois un matériel roulant sur une installation de maintenance lourde de SNCF Mobilités devront s'acquitter du tarif proposé, et non SNCF Mobilités qui pour sa part n'intègre pas le tarif d'une telle prestation en interne.

Elles contreviennent également au principe de transparence puisque la proposition d'un tarif élémentaire devant donner lieu à l'établissement d'un devis ne permet pas aux entreprises ferroviaires de connaître à l'avance le montant qu'elles devront payer et de s'assurer que ce montant est identique pour l'ensemble des entreprises ayant recours à cette prestation. Par ailleurs, le délai de réalisation de cette prestation n'est pas défini dans l'ORM. Par conséquent les entreprises ferroviaires tierces se trouvent dans l'impossibilité de le connaître à l'avance et de s'assurer qu'il ne sera pas exagérément long.

Par suite, SNCF Mobilités a méconnu l'article 1^{er} du décret n° 2012-70.

68. En second lieu, l'Autorité a relevé, dans son avis n° 2019-014 susvisé, que les charges ayant permis d'établir ce tarif n'étaient pas suffisamment justifiées et enfin que les charges liées à l'établissement

d'études de compatibilité ne viennent pas en déduction de charges identifiées et prises en compte dans la tarification d'autres prestations.

Par suite, SNCF Mobilités a méconnu les principes et règles de tarification prévus au I des articles 2 et 3 du décret n° 2012-70 et rappelés ci-dessus.

2.2.5. Sur les prestations faisant l'objet d'un tarif unitaire

69. Les tarifs de reprofilage d'essieu et de changements d'organes TGV ont été établis dans l'ORM 2018 comme le produit du tarif élémentaire de main d'œuvre et d'un nombre d'heures prédéfini. Ces tarifs appellent ainsi les mêmes remarques concernant l'absence de modulation horaire que celles mentionnées au paragraphe 61 et, par conséquent, les mêmes remarques quant au manque de lien entre les coûts de ces prestations et leurs tarifs.
70. Par suite, en proposant de tels tarifs pour les prestations de reprofilage d'essieu et de changements d'organes TGV, SNCF Mobilités a méconnu les principes et règles de tarification prévus au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 et rappelés ci-dessus.

*

71. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de mettre en demeure SNCF Mobilités de se conformer aux obligations qui lui sont imposées par les dispositions de l'article 13, paragraphes 2, 7 et 8 et de l'annexe II, points 2, 3 et 4 de la directive 2012/34/UE ainsi que l'article L. 2123-3-2 du code des transports et les articles 1^{er}, 2, 3, 9 et 9-1 du décret n° 2012-70 telles que mentionnées aux points 31, 36, 41, 45, 47, 48, 53, 58, 62, 65, 67, 68 et 70 de la présente décision, en transmettant à l'Autorité des projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées fournies dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2018, se conformant, d'une part, aux dispositions du droit national et du droit dérivé de l'Union européenne définissant le périmètre des prestations devant être proposées aux entreprises ferroviaires dans les installations de service des centres d'entretien et respectant, d'autre part, les principes et règles de tarification applicables.
72. Eu égard à la nécessité de faire cesser les manquements relevés dans les meilleurs délais, il y a lieu de fixer le délai imparti de la mise en demeure au 18 juin 2019. Par ailleurs, afin d'assurer la plus grande transparence sur les décisions prises par l'Autorité, et conformément au premier alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, la présente mise en demeure fera l'objet d'une publication.

DÉCIDE

Article 1^{er} SNCF Mobilités est mise en demeure de se conformer, au plus tard le 18 juin 2019, aux obligations qui lui sont imposées par les dispositions de l'article 13, paragraphes 2, 7 et 8 et de l'annexe II, points 2, 3 et 4 de la directive 2012/34/UE ainsi que l'article L. 2123-3-2 du code des transports et les articles 1^{er}, 2, 3, 9 et 9-1 du décret n° 2012-70, telles que mentionnées aux points 31, 36, 41, 45, 47, 48, 53, 58, 62, 65, 67, 68 et 70 de la présente décision.

Article 2 La secrétaire générale est chargée de l'exécution de la présente décision, de sa notification et de sa publication sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 18 avril 2019.

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

Le Président

Bernard Roman