

**Décision n° 2019-026 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 2019**

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

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

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 2019 ;

Vu la 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 ;

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 ferroviaire de SNCF Mobilités

1. 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.
2. 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.
3. SNCF Mobilités distingue 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. Ces technicentres sont pilotés par les « Activités » de transport ferroviaire de voyageurs de SNCF Mobilités (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 de rechange réparables. 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.

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

4. 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<sup>ème</sup> 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.

5. 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 entrants.
  - 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 historique<sup>1</sup> 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 mérites<sup>2</sup>. Il résulte ainsi de la pratique décisionnelle des autorités de concurrence<sup>3</sup> et de la jurisprudence<sup>4</sup> 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.
6. 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 lisible et ses tarifs doivent être en lien avec les coûts des prestations proposées.

## 1.2. Cadre juridique

7. 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).

8. 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.

<sup>1</sup> SNCF Mobilités exploite près de 180 sites d'entretien. Les autres gestionnaires exploitent une trentaine de sites.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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 »).

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 ».

9. Aux termes du III de l'article 3 du décret n° 2012-70, les exploitants d'installations de service sont 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.
10. Il résulte de ces dispositions que les exploitants d'installations de service de centres d'entretien sont tenus de respecter d'une part les principes et règles de tarification applicables et de se conformer d'autre 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 ces installations.

Dans sa 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 a considéré que SNCF Mobilités a méconnu ces obligations en excluant certaines installations et prestations de la version révisée de son offre régulée de maintenance relative à l'horaire de service 2018 (« ORM 2018 ») et en transmettant pour cet horaire de service des projets de tarifs non conformes aux principes et règles de tarification applicables.

### 1.3. Procédure

11. Au jour de la présente décision, SNCF Mobilités n'a pas transmis à l'Autorité de projets de tarifs de redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2019.
12. Compte tenu de ces éléments, le secrétaire général de l'Autorité a informé SNCF Mobilités, par un courrier 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 2019.

## 2. ANALYSE

13. Aux termes du III de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, les exploitants d'installations de service sont 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.

Par ailleurs, aux termes de l'article 18, point e) du décret n° 2003-194 susvisé, l'horaire de service devant être arrêté par le gestionnaire d'infrastructure lorsqu'il répartit les capacités d'infrastructure « *retrace l'ensemble des mouvements des trains et du matériel roulant programmés sur une période de douze mois à compter du deuxième samedi de décembre à minuit* ». En application de ces dispositions, l'horaire de service 2019 a débuté le samedi 8 décembre 2018 à minuit.

Il résulte de ces dispositions que SNCF Mobilités aurait dû transmettre 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 au plus tard le 8 juin 2018.

14. SNCF Mobilités n'a pas transmis à l'Autorité une offre de référence de maintenance comportant les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées sur ces installations pour l'horaire de service 2019 dans le délai prescrit par le III de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, ni même préalablement à l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2019.

Il s'ensuit que l'Autorité n'est pas en mesure d'analyser la conformité 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 2019 aux principes et règles de tarification applicables et aux dispositions du droit national et du droit dérivé de l'Union européenne définissant les prestations qui doivent être proposées dans ces installations aux entreprises ferroviaires.

L'Autorité constate par ailleurs que, sur le site internet de la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (« PSEF »), il a été indiqué, dans une information publiée à compter du 5 novembre 2018, que « *(l)'Offre de référence de maintenance pour l'horaire de service 2019 est en attente de validation par l'ARAFER* ». Cette information laisse entendre que SNCF Mobilités aurait saisi l'Autorité de 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 2019, l'avis de cette dernière étant supposément en attente, ce qui est inexact.

15. Par suite, SNCF Mobilités a méconnu le III de l'article 3 du décret n° 2012-70.

\*

16. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de mettre en demeure SNCF Mobilités de se conformer à l'obligation qui lui est imposée par le III de l'article 3 du décret n° 2012-70, telle que mentionnée au point 15 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 2019, 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.
17. En particulier, l'ORM 2019 devra respecter les obligations imposées à SNCF Mobilités 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<sup>er</sup>, 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 décision n° 2019-025 du 18 avril 2019.

18. 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<sup>er</sup>** SNCF Mobilités est mise en demeure de se conformer, au plus tard le 18 juin 2019, à l'obligation qui lui est imposée par le III de l'article 3 du décret n° 2012-70, 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 2019 conforme aux dispositions du droit applicable, en particulier à celles 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<sup>er</sup>, 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 décision n° 2019-025 du 18 avril 2019.

**Article 2** Le secrétaire général est chargé 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 Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.**

Le Président

Bernard Roman