

Décision n° 2022-078 du 20 octobre 2022

portant sur la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau pour méconnaissance des décisions de l'Autorité n° 2013-016 à 2013-019 du 1^{er} octobre 2013¹

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

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen, et notamment son annexe VII ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-7 et L. 1264-8 ;

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

Vu la décision n° 2013-016, ensemble les décisions n° 2013-017, 2013-018 et 2013-019 du 1^{er} octobre 2013 portant sur les demandes formées, respectivement, par Euro Cargo Rail, Europorte France, T3M et VFLI dans le cadre de différends les opposant à Réseau ferré de France relatifs aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation ;

Vu la décision n° 2014-022 du 18 novembre 2014 relative à l'attribution des sillons par SNCF Réseau ;

Vu la décision n° 2018-094 du 20 décembre 2018 relative à l'établissement d'un dispositif incitatif encourageant les candidats et SNCF Réseau à une meilleure utilisation des capacités commerciales et non commerciales sur le réseau ferré national ;

Vu les demandes d'ouverture d'une procédure en manquement des sociétés Euro Cargo Rail, Linéas, Régiorail, T3M et VFLI enregistrées et déclarées complètes le 13 juin 2019, pour la première, et le 20 juin 2019, pour les autres, par le service de la procédure de l'Autorité ;

Vu le courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 9 juillet 2019 informant SNCF Réseau de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement ;

Vu la décision n° 2020-035 du 28 mai 2020 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance des décisions de l'Autorité n° 2013-016 à 2013-019 du 1^{er} octobre 2013 ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;
Après en avoir délibéré le 20 octobre 2022 ;

¹ Le terme « procédure en manquement » désigne les procédures en manquement n° 19177, 19189, 19190, 19191 et 19192 ayant fait l'objet de l'ouverture d'une instruction par courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 9 juillet 2019.

RÉSUMÉ²

Les 13 et 20 juin 2019, les sociétés ECR, Linéas, Régiorail, T3M et VFLI, opérateurs ferroviaires de fret, estimant subir les conséquences de la méconnaissance, par SNCF Réseau, de certaines injonctions prononcées par l'Autorité dans ses décisions de règlement de différend n° 2013-016 à 2013-019 du 1^{er} octobre 2013, portant notamment sur les conditions d'allocation des capacités d'infrastructure du réseau ferré national, ont saisi l'Autorité de demandes d'ouverture d'une procédure en manquement, en application de l'article L. 1264-7 du code des transports.

Dans sa décision n° 2020-035 du 28 mai 2020, l'Autorité a constaté que SNCF Réseau méconnaissait effectivement certaines injonctions prononcées dans ces décisions de règlement de différend et l'a mise en demeure, dans un délai de trois mois à compter du 24 juin 2020, de :

- garantir que ses systèmes d'information envoient aux candidats une alerte systématique et intelligible pour toute modification, suppression et affermissement de sillon-jour (article 1^{er}) ;
- garantir que les candidats soient informés de manière systématique, précise et intelligible des raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu leur être alloué (article 2) ;
- prendre en compte, dans ses réponses, toutes les tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires, en justifiant les réponses hors tolérances (article 3) ;
- proposer aux candidats une solution alternative en cas de suppression d'un sillon-jour initialement attribué ferme (article 4).

Aux termes de la présente décision, l'Autorité clôt la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau concernant l'injonction prononcée à l'article 1^{er} de la décision n° 2020-035 du 28 mai 2020, compte tenu, notamment, des mesures mises en œuvre par SNCF Réseau, depuis l'adoption de cette décision, afin d'améliorer les modalités selon lesquelles les candidats sont informés des modifications, suppressions et affermissements de leurs sillons-jours, ainsi que des engagements pris par celle-ci dans le cadre de la présente procédure. Elle vérifiera, dans le cadre de l'avis motivé qu'elle rend chaque année sur le document de référence du réseau établi par SNCF Réseau, que le gestionnaire d'infrastructure met en œuvre ces engagements.

L'Autorité clôt également cette procédure s'agissant des injonctions prononcées aux articles 3 et 4 de la décision n° 2020-035 du 28 mai 2020, dans la mesure où aucun des éléments recueillis lors de l'instruction du suivi de l'exécution de cette décision ne permet de supposer que les manquements avancés par les plaignantes persisteraient.

En revanche, l'Autorité considère que SNCF Réseau ne s'est pas conformée à l'injonction prononcée à l'article 2 de la décision n° 2020-035 du 28 mai 2020 et, en conséquence, qu'il y a lieu, sur le fondement de l'article L. 1264-8 du code des transports, d'ouvrir une procédure de sanction concernant ce manquement, de notifier le grief correspondant à SNCF Réseau, et d'en saisir la commission des sanctions.

² Ce résumé a un caractère strictement informatif. Il ne saurait se substituer aux motifs et conclusions de la décision ci-après qui seuls font foi dans le cadre de la présente procédure.

Sommaire

1. CADRE JURIDIQUE ET TECHNIQUE DE L'ACCÈS AU RÉSEAU FERROVIAIRE	4
1.1. Les modifications et suppressions de sillons-jours effectuées à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure	6
1.2. Les affermisements des sillons-jours placés « à l'étude » par le gestionnaire d'infrastructure	6
1.3. Les refus d'attribution de sillons-jours opposés par le gestionnaire d'infrastructure...	7
1.4. La prise en compte, par le gestionnaire d'infrastructure, des tolérances exprimées par les candidats dans leurs demandes de sillons	7
2. FAITS ET PROCÉDURE.....	8
2.1. Les décisions de règlement de différend n° 2013-016 à 2013-019 du 1 ^{er} octobre 2013	8
2.2. Les plaintes reçues par l'Autorité concernant la méconnaissance par SNCF Réseau des décisions de règlement de différend n° 2013-016 à 2013-019	9
2.3. La décision n° 2020-035 du 28 mai 2020 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance des décisions n° 2013-016 à 2013-019	9
2.4. Le suivi de l'exécution de la décision n° 2020-035 du 28 mai 2020 portant mise en demeure de SNCF Réseau	10
3. ANALYSE	11
3.1. Sur la mise en place d'une alerte systématique et intelligible pour toute modification, suppression et pour tout affermissement de sillon-jour (article 1 ^{er} de la décision de mise en demeure)	11
3.1.1. Sur la mise en place d'une alerte systématique et intelligible en cas de modification	11
3.1.2. Sur la mise en place d'une alerte systématique et intelligible en cas d'affermissement d'un sillon-jour placé à l'étude.....	17
3.2. Sur l'information systématique, précise et intelligible quant aux raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu être alloué (article 2 de la décision de mise en demeure)	21
3.3. Sur la prise en compte par SNCF Réseau, dans ses réponses, de toutes les tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires, en justifiant les réponses hors tolérances (article 3 de la décision de mise en demeure)	22
3.4. Sur la proposition d'une solution alternative en cas de suppression d'un sillon-jour initialement attribué ferme (article 4 de la décision de mise en demeure).....	23

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

1. Comme dans les autres industries de réseaux, caractérisées par la présence d'infrastructures exploitées en monopole, qui ne peuvent pas être économiquement dupliquées, et auxquelles les opérateurs en concurrence doivent accéder, sur des marchés amont, afin de pouvoir fournir des services, sur des marchés aval, l'exercice d'une concurrence effective sur les marchés des services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises suppose que les opérateurs puissent accéder aux réseaux ferroviaires.
2. La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen (ci-après la « directive 2012/34/UE ») prévoit ainsi, d'une part, que les opérateurs ferroviaires ont un droit d'accès, dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, à l'infrastructure du réseau ferroviaire³, d'autre part, que le système de répartition des capacités de cette infrastructure doit permettre à son gestionnaire de commercialiser les capacités disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale⁴.
3. Par ailleurs, la directive 2012/34/UE établit, à son chapitre IV, les principes et les procédures applicables à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire, y compris pour les travaux d'entretien. Elle prévoit, notamment, qu'afin d'assurer la transparence et un accès non discriminatoire au réseau ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure établit et publie un document de référence du réseau (ci-après le « DRR ») exposant les caractéristiques de l'infrastructure mise à disposition des entreprises ferroviaires et contenant des informations précisant les conditions d'accès à celle-ci⁵.
4. La directive 2012/34/UE a été transposée en droit national, s'agissant des conditions d'accès au réseau ferré national géré par SNCF Réseau, en particulier par les dispositions législatives du code des transports fixant les « règles générales d'accès au réseau »⁶ et par le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire (ci-après le « décret n° 2003-194 »).
5. Le chapitre 4 (intitulé « Attribution de capacité ») du DRR établi par SNCF Réseau a pour objet de décrire les principes relatifs au processus d'attribution par SNCF Réseau des capacités d'infrastructure⁷ sur le réseau ferré national aux demandeurs de capacité⁸ et d'informer ces

³ Article 10, « Conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire ».

⁴ Article 26, « Utilisation efficace des capacités de l'infrastructure ».

⁵ Article 27, « Document de référence du réseau ».

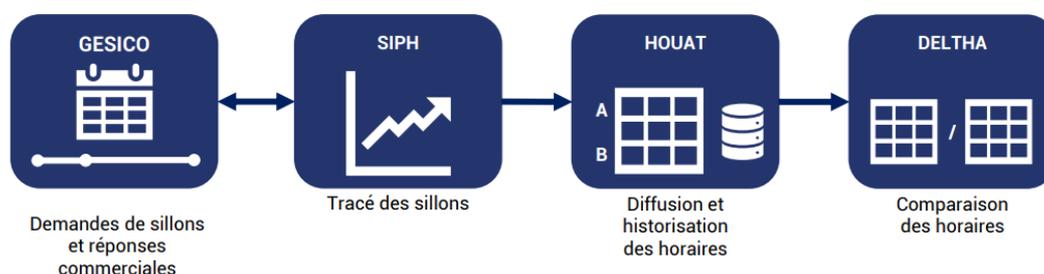
⁶ Articles L. 2122-1 à L. 2122-13.

⁷ Aux termes de l'article 3, point 24) de la directive 2012/34/UE, on entend par « capacité(s) de l'infrastructure », « la possibilité de programmer des sillons sollicités pour un élément de l'infrastructure pendant une certaine période ». Aux termes de l'article 3, point 27, de cette directive, on entend par « sillon », « la capacité de l'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre au cours d'une période donnée ». Dans le DRR (voir page 13 de la liste des sigles et définitions figurant au début de celui-ci), on entend par « sillon-jour » un sillon correspondant à un jour donné.

⁸ C'est-à-dire, d'une part, les candidats ayant des raisons d'acquérir des capacités de l'infrastructure, aux fins de l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs ou de marchandises, et, d'autre part, le gestionnaire d'infrastructure, aux fins de la réalisation des travaux d'entretien, de développement, de renouvellement ou de modernisation de l'infrastructure ferroviaire. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2122-11 du code des transports, on entend par « candidat », « une entreprise ferroviaire, un regroupement international d'entreprises ferroviaires ou toute autre personne ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquérir des capacités de l'infrastructure, telle qu'un opérateur de transport combiné, un port, un chargeur, un transitaire ou une autorité organisatrice de transport ferroviaire ». Conformément à l'article L. 2122-11 du code des transports, « [l]es demandes visant à l'obtention de capacités [de l'infrastructure aux fins de l'exploitation de services de transport ferroviaire] sont introduites par les candidats. Afin d'utiliser ces capacités, les candidats qui ne sont pas des entreprises ferroviaires désignent l'entreprise ferroviaire bénéficiaire qui conclura le contrat mentionné à l'alinéa suivant. L'utilisation de l'infrastructure donne lieu à la passation d'un contrat entre l'entreprise ferroviaire bénéficiaire d'un sillon et le gestionnaire d'infrastructure, sans préjudice du droit des autres candidats à conclure un accord avec le gestionnaire de l'infrastructure portant sur l'attribution de sillons. Les conditions auxquelles sont soumis ces accords sont non discriminatoires et transparentes ». Dans le DRR, les candidats sont désignés sous le terme générique de « demandeurs ».

derniers sur le calendrier ainsi que sur la procédure de demande et d'attribution de sillons pour un horaire de service⁹ (ci-après « HDS ») donné.

6. Cette procédure commence à compter de mi-décembre A-2 (« A » désignant l'année civile de référence de l'HDS), jalon correspondant à la publication du DRR¹⁰ et au début de la phase dite, dans le DRR, de « construction » de l'HDS. Entre mi-décembre A-2 et mi-avril A-1, les candidats formulent une première catégorie de demandes de sillons, intitulées « demandes au service » (ci-après les « DS »). Sur la base de ces demandes, SNCF Réseau construit progressivement un projet d'HDS, traduisant et retranscrivant les réponses apportées par SNCF Réseau, qui est publié en juillet A-1. Sur la base des observations formulées par les candidats sur ce projet, l'HDS dit « définitif » dans le DRR est ensuite arrêté et publié par SNCF Réseau mi-septembre A-1.
7. SNCF Réseau met en œuvre cette procédure au moyen de plusieurs outils informatiques communiquant entre eux (cf. schéma ci-dessous) :
 - Les demandes de sillons, qui portent généralement sur plusieurs jours de circulation durant un HDS¹¹, sont formulées par les candidats dans l'outil dénommé « GESICO ».
 - Les horairistes de SNCF Réseau vérifient la faisabilité des sillons demandés en les traçant, et, le cas échéant, en les ajustant, dans le graphique horaire de circulation. Depuis l'HDS 2021, cet exercice de tracé est effectué avec l'outil dénommé « SIPH ».
 - Les réponses commerciales apportées par SNCF Réseau aux demandes de sillons, constituées notamment d'un commentaire général ainsi que de l'indication (i) des jours de circulation attribués et des fiches de tracé associées, (ii) des jours pour lesquels une étude reste nécessaire et prévue (cf. ci-après point 1.2), et (iii) des jours pour lesquels aucun sillon n'a pu être attribué, sont ensuite enregistrées dans l'outil « GESICO ».
 - Pour chaque sillon-jour attribué, le parcours et l'horaire du sillon-jour sont communiqués par SNCF Réseau à l'ensemble des parties intéressées (c'est-à-dire le candidat concerné et les agents de SNCF Réseau) dans l'outil dénommé « HOUAT », et historisés dans un entrepôt de données.
 - Lorsque ces données sont modifiées en raison d'une création, d'une modification ou d'une suppression d'un sillon-jour¹², pour quelque motif que ce soit, l'outil dénommé « DELTHA » en rend compte quotidiennement.



⁹ Un horaire de service commence le deuxième dimanche de décembre A-1 à 00h00 et se termine la veille du deuxième dimanche de décembre A à 24h00 (Annexe VII, point 2 de la directive 2012/34/UE).

¹⁰ Aux termes du II de l'article 17 du décret n° 2003-194, « le gestionnaire d'infrastructure arrête le document de référence du réseau (...) et le rend public, par tout moyen approprié, au plus tard un an avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service visée au e de l'article 18 ».

¹¹ Le DRR qualifie ces demandes de « régimées ».

¹² Dans ce cas, SNCF Réseau parle de « vibrations » des sillons, terme utilisé dans la suite de la présente décision.

8. Les manquements de SNCF Réseau constatés par l'Autorité dans la décision de mise en demeure n° 2020-035 précitée (ci-après la « *décision de mise en demeure* ») sont relatifs à quatre aspects du processus de répartition des capacités de l'infrastructure.

1.1. Les modifications et suppressions de sillons-jours effectuées à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure

9. L'article 25 du décret n° 2003-194, prévoit, en son I, que le gestionnaire d'infrastructure peut supprimer des sillons attribués (1°) sans préavis, en cas d'urgence et de nécessité absolue, motivée par une défaillance rendant l'infrastructure momentanément indisponible ou (2°) en cas de sous-utilisation d'un sillon par un candidat. Le II de cet article lui permet par ailleurs de modifier ou de supprimer des sillons attribués (1°) pour permettre la réalisation de travaux d'entretien non programmés sur l'infrastructure ferroviaire ou (2°) pour accorder la priorité à la circulation des transports nécessaires à la défense nationale. Enfin, le III de cet article prévoit que « *[l]a décision mentionnée au 2° du I et aux 1° et 2° du II est communiquée dès que possible par le gestionnaire d'infrastructure aux entreprises ferroviaires intéressées avec un préavis minimum de quinze jours* ».
10. En application des dispositions précitées, lorsque SNCF Réseau décide de modifier ou de supprimer des sillons ayant été préalablement attribués à des candidats, il doit ainsi, sauf dans les cas d'urgence et de nécessité absolue visés au 1° du I de l'article 25 du décret n° 2003-194, communiquer systématiquement et dès que possible ces décisions aux candidats. Le gestionnaire d'infrastructure étant tenu par une obligation générale de transparence quant aux conditions d'accès au réseau et aux décisions prises à cet égard, il importe que cette communication soit effectuée dans des termes intelligibles, de nature à permettre aux candidats d'identifier aisément, à tout le moins, le(s) sillon(s)-jour(s) impacté(s) par de telles décisions et, lorsqu'il s'agit d'une modification, la nature exacte de celle-ci, ainsi que les motifs de ces décisions, afin de pouvoir prendre leurs dispositions le plus rapidement possible, en particulier en vue d'étudier d'éventuelles solutions alternatives.
11. Par ailleurs, lorsque SNCF Réseau décide de supprimer des sillons ayant été attribués, auquel cas les candidats se voient empêchés d'accéder au réseau afin de réaliser leurs plans de transport¹³, il importe également qu'elle s'efforce de leur proposer une solution alternative.

1.2. Les affermisements des sillons-jours placés « à l'étude » par le gestionnaire d'infrastructure

12. Depuis l'HDS 2010, SNCF Réseau a instauré une procédure, applicable aux seules DS, dite de placement des sillons-jours « à l'étude »¹⁴, définie dans le DRR. Selon cette procédure, la nature de la réponse apportée par SNCF Réseau à une demande de sillon « *régimée* », via la publication de l'HDS définitif en septembre A-1, peut consister, pour chacun des jours de circulation sollicités, soit en une attribution du sillon-jour, soit en un refus d'attribution du sillon-jour, soit en un placement du sillon-jour « à l'étude ». Pour chacun des sillons et des jours identifiés par un automate informatique comme étant en conflit avec des travaux d'entretien du réseau programmés par SNCF Réseau, celle-ci s'efforce de proposer une variante du sillon, en priorité pour les premiers jours de l'HDS. Lorsque ce travail ne peut pas être terminé par les équipes de SNCF Réseau avant l'arrêt de l'HDS définitif (mi-septembre A-1), les jours restant en conflit avec

¹³ Programme d'utilisation des différentes ressources d'un opérateur de transport pour la réalisation du service prévu : notamment sillons, matériel roulant (engins moteurs, wagons, voitures, rames), et agents de bord et au sol.

¹⁴ Il s'agit de la terminologie utilisée dans les versions les plus récentes du DRR. Dans les versions plus anciennes, un tel sillon-jour était qualifié d'« *attribué de façon précaire* », par opposition aux sillons-jours « *attribués de façon ferme* ». Le traitement des sillons-jours placés « à l'étude » était alors dénommé « *affermissement* ».

des travaux lors de cet arrêté sont placés « à l'étude » et leur traitement définitif est donc reporté ultérieurement. SNCF Réseau s'engage, dans ce cas, à transmettre une réponse définitive au demandeur au plus tard trois mois (90 jours) avant la date de circulation¹⁵. Cette réponse résulte d'un traitement horaire qualifié tantôt de « traitement des sillons-jours à l'étude », « d'affermissement » ou de « levée de précarité ».

13. À l'instar des cas où SNCF Réseau décide de modifier ou de supprimer des sillons préalablement attribués à des candidats, ces derniers ont également besoin d'être informés systématiquement, en temps utile et de manière appropriée, des affermissements des sillons-jours placés « à l'étude » par SNCF Réseau. En effet, soit cet affermissement consiste en une attribution du sillon-jour demandé, auquel cas les candidats ont intérêt à en être informés afin d'intégrer les caractéristiques des sillons-jours qui leur sont finalement attribués dans leurs plans de transport, soit cet affermissement consiste en un refus d'attribution, auquel cas les candidats ont intérêt à en être informés afin de pouvoir rechercher une éventuelle solution alternative.

1.3. Les refus d'attribution de sillons-jours opposés par le gestionnaire d'infrastructure

14. La capacité de l'infrastructure ferroviaire étant par définition limitée et soumise à des contraintes techniques, le gestionnaire d'infrastructure n'est pas tenu par les textes de répondre favorablement à l'intégralité des demandes de sillons formulées par les candidats¹⁶.
15. En revanche, lorsque le gestionnaire d'infrastructure refuse d'attribuer des sillons-jours, il importe que les candidats soient informés de manière systématique, précise et appropriée des raisons motivant ces refus, afin de s'assurer qu'ils sont justifiés objectivement et d'étudier d'éventuelles solutions alternatives.

1.4. La prise en compte, par le gestionnaire d'infrastructure, des tolérances exprimées par les candidats dans leurs demandes de sillons

16. Lorsqu'un candidat formule une demande de sillon auprès de SNCF Réseau, il est invité à préciser ses tolérances en termes d'horaires (notamment au départ et à l'arrivée), ainsi que d'itinéraire (exigé ou privilégié selon les aptitudes du matériel roulant et des conducteurs prévus pour le service)¹⁷. La communication de ces tolérances guide SNCF Réseau dans le tracé du sillon et, dans l'hypothèse où elle n'est pas en mesure, sur un ou plusieurs jours de l'HDS, d'attribuer le sillon précisément demandé par le candidat, d'étudier et, le cas échéant, d'allouer des sillons-jours différents mais néanmoins compatibles avec le plan de transport de ce dernier.

¹⁵ La partie 4.2.4.1 du DRR indique qu'« une réponse (sillons-jours attribués ou non attribués) est transmise au demandeur au plus tard trois mois (90 jours) avant la date de circulation. / SNCF Réseau s'efforce de proposer au demandeur une possibilité de circulation. La réponse peut se traduire par des modifications d'horaires, d'itinéraires ou, [...] par une non-attribution de sillon-jour. ». Ce délai a été fixé par la décision de l'Autorité n° 2018-094 du 20 décembre 2018 établissant un dispositif incitatif encourageant les candidats et SNCF Réseau à une meilleure utilisation des capacités commerciales et non-commerciales sur le réseau ferré national.

¹⁶ L'article 45 de la directive 2012/34/UE se limite ainsi à prévoir que « le gestionnaire de l'infrastructure s'efforce, dans la mesure du possible, de satisfaire toutes les demandes de capacités d'infrastructure ». L'article 21 du décret n° 2003-194 prévoit quant à lui que le gestionnaire de l'infrastructure établit un projet d'HDS « à l'issue de l'instruction des demandes de sillons », au cours de laquelle « il s'efforce, dans la mesure du possible, de satisfaire toutes les demandes ».

¹⁷ Il est ainsi prévu, à la partie 4.2.2.4 du DRR, intitulée « La construction de l'horaire de service », qu'« [a]u cours de cette étape de construction, SNCF Réseau trace les sillons, sans concertation préalable avec les demandeurs lorsque le tracé reste dans les tolérances définies ci-après, et sans préjudice de tolérances plus larges formulées ou acceptées par les demandeurs : - plus ou moins 10 minutes, par rapport aux horaires demandés au départ et à l'arrivée pour les services voyageurs ; - et plus ou moins 30 minutes, par rapport aux horaires demandés au départ et à l'arrivée pour les services fret. Quand ces tolérances ne peuvent être respectées, SNCF Réseau mène une démarche de concertation avec les demandeurs (point 4.4.1.3) dont le principal objectif est d'apporter des réponses appropriées au plus proche des besoins tout en tenant compte des contraintes fortes du réseau. Une réponse formelle est apportée à chaque sillon demandé (voir tableau des réponses au point 4.2.4). ».

17. La formulation de ses tolérances par le demandeur et leur prise en compte par SNCF Réseau sont importantes car elles permettent d'éviter que le gestionnaire d'infrastructure, face à une demande de sillon formulée selon un jalonnement horaire et un itinéraire précis, s'avérant irréalisable, soit oppose un refus d'attribution, soit attribue unilatéralement un sillon dont le tracé est incompatible avec le plan de transport projeté par le candidat, alors même qu'une solution alternative compatible existe par ailleurs.

2. FAITS ET PROCÉDURE

2.1. Les décisions de règlement de différend n° 2013-016 à 2013-019 du 1^{er} octobre 2013

18. Le 1^{er} octobre 2013, l'Autorité a adopté les décisions n° 2013-016 à 2013-019 susvisées (ci-après les « *décisions de règlement de différend* »), portant sur les demandes formées respectivement par les sociétés Euro Cargo Rail (ECR), devenue, depuis le 15 septembre 2021, DB Cargo France, Régiorail, T3M et VFLI, devenue, depuis le 1^{er} janvier 2021, Captrain France, candidats au sens de l'article L. 2122-11 du code des transports, dans le cadre de différends les opposant à Réseau ferré de France (ci-après « *RFF* », devenu, depuis le 1^{er} janvier 2015, SNCF Réseau).
19. Ces différends portaient notamment sur les procédures de traitement des demandes de capacités d'infrastructure, les candidats s'estimant victimes d'un préjudice lié à l'accès au réseau ferroviaire du fait de certaines défaillances du système d'allocation des sillons de RFF.
20. Dans ces décisions, l'Autorité a notamment enjoint au gestionnaire d'infrastructure :
 - à compter de décembre 2013 et en dehors des cas d'urgence et de nécessité absolue prévus par l'article 25 du décret n° 2003-194, d'alerter les candidats en temps réel et de manière ciblée, en cas de modification ou de suppression d'un sillon-jour leur ayant été attribué de manière ferme, effectuée à l'initiative de RFF (article 5 des décisions de règlement de différend). À cette fin, RFF devait adresser sans délai aux candidats, par exemple par un courriel, pour chaque sillon-jour ou groupe de sillons-jours concerné, un avis de suppression ou une fiche de tracé explicitant la modification effectuée à son initiative ;
 - de respecter le délai de septembre 2014 annoncé au cours de l'instruction de ces procédures pour créer une alerte systématique et intelligible des candidats pour toute modification, suppression et affermissement de sillon-jour à partir de l'HDS 2015 (article 8 des décisions de règlement de différend). À cette fin, il était demandé à RFF de transmettre à l'autorité, sous un délai de deux mois, un descriptif et un calendrier détaillés de mise en place d'un système d'informations répondant aux besoins des acteurs, établi en concertation avec les demandeurs de capacité ;
 - d'informer de manière systématique, précise et intelligible les candidats des raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pu leur être alloué (article 2 des décisions de règlement de différend) ;
 - de prendre en compte, dans ses réponses, toutes les tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires (article 4 des décisions de règlement de différend) ;
 - de proposer aux candidats une solution alternative en cas de suppression d'un de leurs sillons-jours attribués de manière ferme (article 6 des décisions de règlement de différend).

2.2. Les plaintes reçues par l'Autorité concernant la méconnaissance par SNCF Réseau des décisions de règlement de différend n° 2013-016 à 2013-019

21. Les 13 et 20 juin 2019, cinq candidats (ECR, Linéas, Régiorail, T3M et VFLI), estimant subir depuis plusieurs années les conséquences de la méconnaissance par le gestionnaire d'infrastructure de certaines injonctions prononcées par les décisions de règlement de différend, ont saisi l'Autorité d'une demande d'ouverture d'une procédure en manquement à l'encontre de SNCF Réseau en application de l'article L. 1264-7 du code des transports.
22. Les plaignantes ont soutenu que SNCF Réseau méconnaissait :
 - les articles 5 et 8 des décisions de règlement de différend, faute, d'une part, d'avoir alerté les candidats, à compter de décembre 2013, en temps réel et de manière ciblée, dès qu'elle modifiait ou supprimait, à son initiative, un sillon-jour ferme, d'autre part, d'avoir créé, à compter de septembre 2014, un outil informatique émettant une alerte systématique et intelligible pour toute modification, suppression et affermissement de sillon-jour ;
 - l'article 2 des décisions des règlement de différend, en ne justifiant pas de manière systématique, précise et intelligible auprès des candidats des raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu être attribué ;
 - l'article 4 des décisions de règlement de différend, en ne prenant pas en compte systématiquement, dans ses réponses, les tolérances exprimées par les candidats lors des demandes de sillons ;
 - l'article 6 des décisions de règlement de différend, en ne proposant pas systématiquement aux candidats une solution alternative en cas de suppression d'un sillon-jour attribué.
23. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité, sur le fondement du 1° de l'article L. 1264-7 du code des transports, a informé SNCF Réseau, par courrier du directeur des affaires juridiques en date du 9 juillet 2019, de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement pour méconnaissance des décisions de règlement de différend.

2.3. La décision n° 2020-035 du 28 mai 2020 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance des décisions n° 2013-016 à 2013-019

24. Dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a constaté que SNCF Réseau n'avait pas mis en œuvre les injonctions prononcées par les décisions de règlement de différend, rappelées aux points 20 et 22 de la présente décision, et l'a ainsi mise en demeure, sur le fondement des articles L. 1264-7 et L. 1264-8 du code des transports, de se conformer à ces décisions.
25. L'Autorité a constaté, en premier lieu, que, malgré les améliorations apportées aux outils existants et les nouveaux systèmes d'information mis en place par SNCF Réseau depuis la notification des décisions de règlement de différend, (i) les candidats n'étaient toujours pas alertés systématiquement et en temps réel des modifications ou suppressions de sillons-jours effectuées à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure et (ii) les informations présentes dans les outils mis en place par SNCF Réseau n'étaient pas toujours intelligibles quant aux causes de ces modifications et suppressions, ce qui ne permettait pas aux candidats d'en comprendre clairement les raisons afin de chercher une alternative.
26. L'Autorité a constaté, en deuxième lieu, que, quand bien même l'obligation de justifier chaque refus d'attribution de sillons était désormais inscrite dans le référentiel interne de SNCF Réseau relatif au contrôle de la conformité technique et commerciale, les candidats n'étaient, en pratique, pas toujours informés des obstacles ayant causé un refus d'attribution.

27. L'Autorité a constaté, en troisième lieu, que le gestionnaire d'infrastructure ne prenait pas systématiquement en compte, dans ses réponses, les tolérances exprimées par les candidats.
28. Enfin, l'Autorité a constaté que, si la recherche d'une solution alternative en cas de suppression d'un sillou-jour était une obligation inscrite dans le référentiel de SNCF Réseau intitulé « *Procédure de construction de l'horaire de service* », elle n'était, en pratique, pas toujours respectée, ce qui laissait aux demandeurs la charge de rechercher et proposer eux-mêmes des solutions alternatives.
29. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité, par sa décision n° 2020-035 du 28 mai 2020, a mis en demeure SNCF Réseau, dans un délai de trois mois à compter du 24 juin 2020, de :
 - garantir que ses systèmes d'information envoient aux candidats une alerte systématique et intelligible pour toute modification, suppression et affermissement de sillou-jour ;
 - garantir que les candidats soient informés de manière systématique, précise et intelligible des raisons pour lesquelles un sillou-jour n'a pas pu leur être alloué ;
 - prendre en compte, dans ses réponses, toutes les tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires, en justifiant les réponses hors tolérances ;
 - proposer aux candidats une solution alternative en cas de suppression d'un sillou-jour initialement attribué ferme.

2.4. Le suivi de l'exécution de la décision n° 2020-035 du 28 mai 2020 portant mise en demeure de SNCF Réseau

30. Aux termes du second alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, « *lorsque l'intéressé ne se conforme pas à la mise en demeure [prononcée par l'Autorité] dans le délai fixé (...), le collègue de l'autorité peut décider de l'ouverture d'une procédure en sanction* ».
31. Afin de déterminer, en l'espèce, si SNCF Réseau s'est conformée aux injonctions prononcées dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a procédé au suivi de l'exécution de celle-ci à partir du 24 septembre 2020. Ce suivi s'est traduit en particulier par :
 - l'envoi de plusieurs mesures d'instruction aux plaignantes, à d'autres candidats et à SNCF Réseau, entre la fin de l'année 2020 et le mois de septembre 2022¹⁸ ;
 - l'audition des plaignantes et de SNCF Réseau, respectivement les 25 mars et 4 avril 2022, laquelle a donné lieu à l'établissement de procès-verbaux.
32. Par ailleurs, dans deux courriers adressés au secrétaire général de l'Autorité, respectivement le 31 mai 2021 et le 29 avril 2022, SNCF Réseau a pris un certain nombre d'engagements relatifs aux injonctions prononcées par l'Autorité dans la décision de mise en demeure.

¹⁸ Mesures d'instruction n° 5 adressée aux plaignantes et à SNCF Réseau le 1^{er} octobre 2020 ; Mesures d'instruction n° 6 adressée à plusieurs candidats, dont les plaignantes, le 18 novembre 2020 ; Mesure d'instruction n° 6 adressée à SNCF Réseau le 27 octobre 2021 ; Mesure d'instruction n° 7 adressée à SNCF Réseau le 12 mai 2022 ; Mesure d'instruction n° 8 adressée à SNCF Réseau le 16 septembre 2022.

3. ANALYSE

33. L'Autorité examine ci-après si SNCF Réseau s'est conformée aux quatre injonctions prononcées dans la décision de mise en demeure concernant :
- la mise en place d'une alerte systématique et intelligible pour toute modification, suppression et pour tout affermissement de sillon-jour (3.1) ;
 - l'information systématique, précise et intelligible des candidats quant aux raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu leur être attribué (3.2) ;
 - la prise en compte, dans ses réponses, de toutes les tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires, en justifiant les réponses hors tolérances (3.3) ;
 - la proposition aux candidats d'une solution alternative en cas de suppression d'un sillon-jour initialement attribué ferme (3.4).

3.1. Sur la mise en place d'une alerte systématique et intelligible pour toute modification, suppression et pour tout affermissement de sillon-jour (article 1^{er} de la décision de mise en demeure)

34. L'analyse de la mise en œuvre de cette injonction par SNCF Réseau conduit à distinguer, d'une part, le cas où l'alerte porte sur une modification ou une suppression de sillons-jours attribués de manière ferme (3.1.1) et, d'autre, part, celui où cette alerte porte sur un affermissement de sillons-jours ayant été placés à l'étude à la date d'arrêt et de publication de l'HDS (3.1.2).

3.1.1. Sur la mise en place d'une alerte systématique et intelligible en cas de modification ou de suppression d'un sillon-jour attribué de manière ferme

35. Dans le cadre de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, l'Autorité a examiné dans quelle mesure les systèmes d'information de SNCF Réseau envoyaient aux candidats une alerte systématique (a) et intelligible (b) en cas de modification ou de suppression d'un sillon-jour attribué de manière ferme.

a. Sur la mise en place d'une alerte systématique

36. Dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a constaté que trois éléments faisaient alors défaut dans les systèmes d'informations de SNCF Réseau : (i) l'existence d'un système d'alerte automatique, (ii) le fait que les alertes soient envoyées en temps réel et (iii) la disponibilité du système d'alerte.
37. **En premier lieu**, concernant l'existence même d'un système d'alerte automatique, l'Autorité a constaté, dans la décision de mise en demeure, que les candidats restaient « *contraints de vérifier eux-mêmes l'évolution de la situation de leurs sillons dans les systèmes d'information de SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructure procédant fréquemment à la modification ou à la suppression de sillons sans en avertir les candidats* » (décision n° 2020-035, point 16, § 1).
38. S'agissant de l'outil GESICO¹⁹, si les candidats recevaient bien un courriel provenant de cet outil, celui-ci se contentait d'indiquer que l'état d'un sillon avait subi un changement, sans en indiquer la nature, et comportait un lien vers cet outil que le candidat devait consulter s'il désirait plus de détails. L'information communiquée aux candidats via ce courriel n'était ainsi pas suffisamment

¹⁹ Voir point 7.

ciblée et ces derniers étaient contraints d'accomplir un important travail supplémentaire de recherche sur l'outil GESICO afin d'identifier en particulier la nature exacte et la cause des modifications de sillons effectuées à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure (décision n° 2020-035, point 16, § 6).

39. S'agissant de l'outil DELTHA²⁰, celui-ci a fait l'objet de plusieurs versions successives :
- Sa première version, mise en service en décembre 2014, ne disposait pas de fonctionnalité de notification, SNCF Réseau expliquant qu'il « est prévu de mettre en œuvre une fonction de notification (possibilité d'abonnement à une alerte automatique en mode push) pour la fin de l'année 2017 » (décision n° 2020-035, point 16, § 8).
 - La fonctionnalité de notification quotidienne automatique des « vibrations »²¹ de sillons-jours attribués a été intégrée dans la version 1.4.2 de cet outil, mise en service en juin 2018. Cette fonction, qui repose sur l'exécution automatique d'une requête enregistrée par l'utilisateur dans ses favoris, permet aux candidats abonnés de recevoir des alertes en cas de vibrations de leurs sillons :
 - Ces alertes prennent la forme d'un courriel récapitulatif quotidien, indiquant par type²² le nombre de vibrations de sillons-jours enregistrées la veille dans HOUAT²³. Elles ne comportent en revanche ni la liste exacte de ces vibrations, ni leurs détails.
 - À la réception de ces courriels récapitulatifs, chaque candidat doit, pour connaître la liste et la nature des vibrations dont ils l'alertent, lancer l'outil DELTHA depuis le portail « Clients et Partenaires » de SNCF Réseau et exécuter dans cet outil la requête à l'origine de l'envoi du courriel d'alerte, laquelle est enregistrée dans les favoris du candidat.
 - Ce faisant, chaque candidat peut consulter dans l'outil DELTHA (ou dans un export Excel) une synthèse comportant (i) la liste exacte des vibrations effectuées la veille par SNCF Réseau et (ii) les détails de chacune d'entre elles (notamment le numéro du sillon concerné, le numéro de la demande de sillon concernée, les horaires ou le parcours modifiés et la façon dont ils le sont avec un code couleurs, etc.).

Dans la version 1.4.2 de l'outil DELTHA, le formulaire de requête ne permettait pas aux candidats de paramétrer ces alertes d'une manière suffisamment fine, de sorte que les informations dont ils pouvaient prendre connaissance, à partir des courriels récapitulatifs, en consultant les synthèses disponibles dans l'outil DELTHA, étaient trop nombreuses à traiter et insuffisamment ciblées, ce qui les contraignait à effectuer un travail de tri chronophage :

- Si les candidats pouvaient paramétrer ces alertes de manière à ce qu'elles portent sur les vibrations relatives à certaines de leurs demandes de sillons précisément identifiées, les informations mises à leur disposition dans ces courriels récapitulatifs et dans les synthèses consultables sur l'outil DELTHA concernaient indistinctement, d'une part, les créations, les modifications et les suppressions de sillons, d'autre part, celles effectuées à l'initiative de SNCF Réseau et des candidats.
- Par ailleurs, les candidats ne pouvaient pas paramétrer les alertes de manière à être informés uniquement des modifications horaires de leurs sillons dépassant un certain écart horaire. Il en résultait que les informations dont ils pouvaient prendre connaissance, en consultant l'outil DELTHA, sur les modifications de leurs sillons, intégraient de

²⁰ Voir point 7.

²¹ Cf. note de bas de page n°12.

²² Création, modification ou suppression.

²³ Voir point 7.

nombreuses lignes d'informations portant sur des modifications d'horaire mineures (jusqu'à quelques secondes seulement).

En outre, plusieurs exemples, rapportés et étayés par les plaignantes, montraient que leurs difficultés n'avaient pas été résolues avec la mise en service de cette nouvelle version de l'outil DELTHA, celles-ci ayant continué à découvrir par elles-mêmes certaines modifications ou suppressions de leurs sillons, sans en avoir été informées au préalable par SNCF Réseau (décision n° 2020-035, point 16 § 11).

40. Au regard des constatations effectuées par l'Autorité dans la décision de mise en demeure, les éléments suivants ressortent de l'instruction du suivi de son exécution par SNCF Réseau.
41. D'une part, en réponse à la mesure d'instruction n° 5, en date du 15 octobre 2020, SNCF Réseau a indiqué que de nouveaux critères de requête, plus fins, avaient été intégrés par rapport à la version précédente de l'outil DELTHA mise en service en juin 2018, ce qui a été porté à la connaissance des opérateurs du réseau lors d'une réunion de suivi de la réalisation du service tenue le 24 septembre 2020 :

« La version 2 de DELTHA mise en production le 28/11/2019 a apporté une grande avancée dans l'alerte automatique des clients en cas de vibrations horaires ou de suppression des sillons. Cette version permet d'activer les notifications de façon différenciée notamment :

- *par PR [Points Remarquables]*
- *par écart horaire (en h:min:sec) de départ/passage/arrivée à un ou à tous les PR*
- *par type de vibration (création, modification, suppression)*

Les notifications sont envoyées tous les X jours suivant la fréquence de notification définie par l'utilisateur à sa création. Une fois l'alerte paramétrée selon vos besoins, vous serez automatiquement alertés par mail lorsqu'un de vos sillons vibre selon les critères que vous avez définis. »

42. L'Autorité constate que la version 2 de l'outil DELTHA, mise en service en novembre 2019, (i) est effectivement devenue opérationnelle en 2020, (ii) couvre bien l'intégralité des vibrations de sillons et (iii) intègre des critères de requête plus fins :
- ces critères permettent désormais aux candidats de paramétrer les alertes à la maille de certains points géographiques du réseau (les « Points Remarquables ») et au-delà d'un certain seuil d'écart horaire en cas de modification de tracé, ce qui permet de réduire significativement le volume d'informations mises à leur disposition sur l'outil DELTHA ;
 - ils permettent également désormais de filtrer les alertes en fonction du type de vibration (créations, modifications ou suppressions).

Les nouveaux critères de requête intégrés dans la version 2 de l'outil DELTHA permettent ainsi aux candidats de paramétrer les alertes émises par cet outil de manière à pouvoir sélectionner plus finement les informations mises à leur disposition dans les synthèses consultables sur cet outil, en fonction des vibrations de leurs sillons susceptibles de les intéresser. En outre, ce processus de paramétrage n'apparaît pas particulièrement complexe pour les candidats.

43. L'Autorité constate ainsi que des améliorations significatives ont été apportées à la fonction de notification automatique de l'outil DELTHA depuis la décision de mise en demeure. Elles permettent aux candidats de paramétrer désormais les alertes provenant de cet outil de manière plus fine, de réduire significativement, ce faisant, le volume d'informations qu'ils ont à traiter

lorsqu'ils consultent les synthèses disponibles sur l'outil DELTHA et, par conséquent, de rendre ces informations plus accessibles, quand bien même celles-ci ne figurent pas directement dans les courriels récapitulatifs reçus dans un premier temps par les candidats.

44. Au surplus, l'instruction a révélé que, parmi les cinq entreprises plaignantes, quatre utilisent l'outil DELTHA afin de rechercher, en le consultant, des informations pertinentes concernant leurs sillons, de façon quotidienne ou de manière plus ponctuelle. Lors de leur audition le 25 mars 2022, aucune d'entre elles n'a indiqué utiliser la fonction de notification de l'outil DELTHA, permettant de recevoir une alerte entrante concernant les changements d'état des sillons-jours leur ayant été attribués, laquelle est pourtant à leur disposition. Elles ont expliqué, à l'instar de DB Cargo France ou T3M, que cette fonctionnalité n'était pas nécessaire à leurs besoins, « *dans la mesure où [leurs] collaborateurs consultent DELTHA de manière quotidienne* ».
45. **En deuxième lieu**, l'Autorité a considéré, dans la décision de mise en demeure, que les outils informatiques de SNCF Réseau n'étaient pas mis à jour en temps réel, l'outil DELTHA étant, en particulier, mis à jour « *quotidiennement, à J+1 de la saisie de la modification/suppression par l'horairiste dans l'outil de production* » (décision n° 2020-035, point 17).
46. À cet égard, il ressort de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure que, si la mise à jour des données dans l'outil DELTHA est toujours effectuée à J+1 par rapport à la date à laquelle une suppression ou une modification de sillon est saisie dans l'outil de production de l'HDS, ce délai est lié, d'une part, au fait que cette mise à jour est effectuée la nuit, une fois que les tâches de la production horaire d'une journée donnée ont toutes été réalisées, d'autre part, au chaînage de la transmission des données entre les différents systèmes d'information de SNCF Réseau. Il apparaît ainsi justifié par des contraintes techniques.
47. **En troisième lieu**, l'Autorité a constaté, dans la décision de mise en demeure, que le taux de disponibilité de l'outil DELTHA était alors insatisfaisant (décision n° 2020-035, point 18).
48. Dans le cadre de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, SNCF Réseau a communiqué aux services de l'Autorité, en novembre 2021, les indicateurs de qualité de service des outils DELTHA et GESICO, portant sur la période allant d'octobre 2020 à septembre 2021.
49. Il en ressort que, sur cette période, le taux de disponibilité de l'outil DELTHA a été inférieur au taux de référence de 98,1 %, correspondant à l'objectif que s'est fixé SNCF Réseau, pendant quatre mois, atteignant 91,16 % à son taux le plus bas en juillet 2021. Les autres indicateurs de qualité de service, qui portent notamment sur les interventions de maintenance programmées sur cet outil, ne se situent pas en deçà des objectifs que s'est fixés SNCF Réseau.
50. Ces indicateurs constituent ainsi une amélioration par rapport à la situation constatée par l'Autorité dans la décision de mise en demeure et permettent aux candidats d'accéder désormais à l'outil DELTHA de manière quasi-systématique.

b. Sur la mise en place d'une alerte intelligible

51. Le caractère intelligible que devrait revêtir l'information mise à la disposition des candidats quant aux modifications et suppressions de sillons effectuées à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure recouvre deux aspects :
 - d'une part, cette information devrait être facile et rapide à comprendre pour les candidats ;
 - d'autre part, elle devrait leur permettre de comprendre les causes de la modification ou de la suppression d'un sillon-jour afin de pouvoir rechercher une solution alternative.

52. **En premier lieu**, l'Autorité constate que les informations figurant dans la synthèse des résultats consultable dans l'outil DELTHA à l'issue de l'exécution d'une requête permettent aux candidats d'identifier aisément la date et la nature (création, modification ou suppression) des vibrations de leurs sillons.
53. Toutefois, si la version 2 de l'outil DELTHA, mise en service en novembre 2019, permet désormais aux candidats, ce qui n'était pas le cas auparavant, de paramétrer les alertes émises par cet outil en appliquant un filtre portant sur le numéro de la demande de sillon et, ce faisant, d'identifier les modifications de sillons effectuées à l'initiative des candidats eux-mêmes, cette fonctionnalité ne permet d'identifier les modifications effectuées à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure que par soustraction, et donc de manière indirecte²⁴. La partie à l'origine des suppressions de sillons reste, quant à elle, indiscernable dans DELTHA.
54. Cette lacune nuit à l'intelligibilité des courriels récapitulatifs et des informations mises à la disposition des candidats dans les synthèses consultables dans l'outil DELTHA, puisqu'elle les contraint à effectuer des recherches complémentaires afin d'identifier précisément les suppressions et modifications effectuées à l'initiative de SNCF Réseau, alors que cette information est, par essence, connue de SNCF Réseau et pourrait donc constituer un critère de paramétrage des alertes émises par cet outil.
55. **En second lieu**, dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a constaté que « *les informations contenues dans les outils mis en place par SNCF Réseau ne sont pas toujours intelligibles sur les causes de la modification ou de la suppression d'un sillon-jour ferme, ce qui ne permet pas aux candidats d'en comprendre clairement les raisons afin de rechercher une alternative* » (décision n° 2020-035, point 20).
56. Dans le cadre de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, les plaignantes ont indiqué que les informations consultables dans l'outil DELTHA sur les modifications et suppressions de sillons ne comportaient pas, dans un grand nombre de cas, l'indication de leurs causes²⁵.
57. À cet égard, les services de l'Autorité ont calculé, au moyen d'une extraction complète des données de l'HDS 2021 de l'outil DELTHA, que les taux de renseignement des motifs des suppressions et modifications de sillons dans le champ idoine de cet outil étaient les suivants, soit au mieux de 22,1% :

Taux de renseignement des motifs de vibrations (HDS 2021)	Fret	Voyageurs
Suppressions à la demande du gestionnaire d'infrastructure et des candidats	11,5 %	2,4 %
Modifications à la demande du gestionnaire d'infrastructure < 30 sec.	18,2 %	6,4%
Modifications à la demande du gestionnaire d'infrastructure < 5 min.	19,6 %	7,5 %
Modifications à la demande du gestionnaire d'infrastructure > 5 min.	22,1 %	16,6 %

²⁴ À cet égard, SNCF Réseau a précisé, lors de son audition du 4 avril 2022, que les modifications demandées par l'attributaire du sillon « ne sont pas identifiables dans DELTHA à l'exception de la référence de la commande GESICO. ».

²⁵ À l'occasion des auditions des plaignantes du 25 mars 2022, DB Cargo France a ainsi déploré que dans « une majorité des cas », « [l]es motifs ne sont pas renseignés. L'exhaustivité du renseignement des motifs pour l'ensemble des vibrations analysées n'est pas atteinte », tandis que Régiorail considère que « les justifications ne sont pas systématiques ».

58. SNCF Réseau a indiqué, lors de l'instruction, que le remplissage de ce champ n'est pas obligatoire pour les horairistes. Elle a expliqué avoir développé l'outil DELTHA en le concentrant sur la restitution centralisée des vibrations de sillons, mais qu'il ne s'agissait pas, selon elle, d'un canal adapté pour expliquer, dans le détail, aux candidats les raisons l'ayant conduite à modifier ou à supprimer un sillon²⁶.
59. SNCF Réseau a par ailleurs indiqué que les motifs des vibrations étaient, indépendamment des informations communiquées aux candidats via l'outil DELTHA, partagés avec eux, notamment, dans le cadre, d'une part, du dialogue technico-commercial mené par les chargés de compte de SNCF Réseau avec les candidats afin de prendre en compte leurs contraintes industrielles, d'autre part, des processus de préparation des travaux et de gestion des écarts par rapport aux capacités programmées par SNCF Réseau pour des travaux²⁷, à l'occasion, singulièrement, des comités spécifiques organisés de manière hebdomadaire avec les entreprises ferroviaires²⁸, lesquels sont prévus par le DRR.
60. Durant son audition, le 4 avril 2022, SNCF Réseau a précisé que le principal canal d'information des candidats sur les modifications et suppressions de sillons était ce dialogue technico-commercial et que cinq autres canaux pouvaient par ailleurs être utilisés suivant la nature de la modification concernée. Elle a également précisé qu'elle était en train de former ses horairistes à la relation client et qu'elle ambitionnait ainsi de leur confier la charge d'assurer un dialogue de premier niveau avec les candidats, en cas de difficultés rencontrées dans le traitement de leurs demandes de sillons. Certaines plaignantes ont déjà constaté et relevé positivement, lors de leurs auditions, les effets de cette évolution, à l'instar de DB Cargo France, qui a constaté une « *amélioration de la communication de SNCF Réseau pour la production et l'adaptation de ses sillons [...] depuis 1 à 2 ans* ».
61. Il ressort ainsi de ces éléments que si, pour une part très importante des modifications et suppressions de sillons effectuées à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure, les motifs de ces dernières ne sont pas renseignés dans l'outil DELTHA lui-même, certaines plaignantes ont constaté, depuis la décision de mise en demeure, des améliorations quant à la communication directe de ces motifs par les horairistes et par les chargés de compte de SNCF Réseau²⁹.

²⁶ SNCF Réseau a ainsi souligné, lors de son audition le 4 avril 2022, que « *l'information sur ces motifs ne peut se résumer dans un seul champ SI, [et] que le dialogue technico-commercial est donc indispensable pour répondre au besoin d'information intelligible des clients* ».

²⁷ SNCF Réseau, en tant que gestionnaire d'infrastructure et donc responsable de l'entretien, du renouvellement et du développement du réseau ferré national, publie, en décembre A-2, soit au début du processus d'allocation des sillons et de la phase de construction de l'HDS, un document décrivant l'ensemble des capacités de l'infrastructure ferroviaire alors programmées afin de réaliser des travaux. Certains d'entre eux ont été préparés via une concertation avec les candidats organisée en amont de cette publication, dans le cadre d'un processus dit de « Réunions Préparatoires » (RP0 à RP3). À compter de cette publication, SNCF Réseau peut formuler des demandes d'écarts par rapport à cette programmation, liées soit à des modifications des capacités programmées en décembre A-2, soit à des travaux d'entretien non prévus initialement, mais dont la nécessité apparaît postérieurement. Dans la majorité des cas, ces écarts n'emportent aucune conséquence sur les sillons ayant été attribués par SNCF Réseau. Toutefois, dans certains cas, ils peuvent entrer en conflit avec de tels sillons et, par conséquent, aboutir à ce que SNCF Réseau les supprime ou, à tout le moins, les modifie.

²⁸ Le comité de concertation (CODEC) se réunit hebdomadairement afin d'instruire les demandes d'écarts formulées par SNCF Réseau par rapport aux capacités programmées pour des travaux en décembre A-2. L'outil DELTHA renseigne les candidats notamment sur les modifications ou suppressions de sillons-jours mises en œuvre consécutivement à la validation, dans le cadre d'une réunion de ce comité, d'une demande d'écart formulée par SNCF Réseau.

²⁹ DB Cargo a précisé lors de son audition le 25 mars 2022 qu'elle « *apprécie l'amélioration de la communication de SNCF Réseau pour la production et l'adaptation de ses sillons constatée depuis 1 à 2 ans.* », tandis que Lineas a considéré, pour sa part, que « *les informations concernant les motifs des modifications et des suppressions effectuées par SNCF Réseau sont transmises par e-mail directement par l'horairiste. Cela permet d'échanger directement avec lui afin de trouver un compromis. Ce dialogue avec l'horairiste est, a priori, satisfaisant* ».

62. SNCF Réseau s'est par ailleurs engagée, dans un courrier en date du 29 avril 2022 adressé à l'Autorité, à améliorer l'information des candidats sur les motifs des modifications et suppressions de sillons effectuées à son initiative :
- D'une part, SNCF Réseau entend intégrer dans l'outil SIPH³⁰, d'ici la fin de l'année 2022, une typologie simplifiée des motifs des vibrations, qui pourra être sélectionnée par les horairistes à partir d'un menu déroulant. Cette typologie sera, dans un second temps, d'ici la fin de l'année 2023, intégrée dans les données mises à disposition des candidats dans l'outil DELTHA (ou tout autre service spécifique à concevoir avec les clients dans le cadre du projet « *parcours client digital* » du gestionnaire d'infrastructure) ;
 - D'autre part, SNCF Réseau entend poursuivre la formation de ses horairistes « *aux standards de la relation clients* », engagée depuis le début de l'année 2022, ce qui devrait leur permettre de communiquer plus directement et plus facilement avec les candidats quant aux raisons ayant mené à la modification ou suppression de leurs sillons.

* * *

63. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère que, compte tenu des mesures mises en œuvre par SNCF Réseau depuis l'adoption de la décision de mise en demeure, lesquelles constituent des améliorations significatives, et des engagements pris par celle-ci dans le cadre de la présente procédure afin d'améliorer l'information communiquée aux candidats sur les motifs des modifications et suppressions de sillons, il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 1^{er} de la décision de mise en demeure, en tant qu'elle porte sur l'alerte des candidats relative aux modifications et aux suppressions de sillons.
64. L'Autorité vérifiera, dans le cadre de l'avis motivé qu'elle rend chaque année sur le DRR, que SNCF Réseau met en œuvre les engagements pris dans le cadre de la présente procédure.
65. Par ailleurs, l'Autorité invite SNCF Réseau à améliorer encore les modalités selon lesquelles les candidats sont informés des modifications et suppressions de sillons effectuées à son initiative, (i) en intégrant, dans une prochaine version de l'outil DELTHA, un critère de requête permettant de recevoir des alertes portant uniquement sur les modifications et suppressions de sillons effectuées à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure, afin que les candidats puissent les identifier plus facilement et plus rapidement, et (ii) en s'efforçant de rendre les courriels d'alerte émis par l'outil DELTHA plus autoportants, par exemple en y intégrant un extrait, au format Excel, de la synthèse consultable sur cet outil.
66. L'Autorité vérifiera également, dans le cadre de l'avis motivé qu'elle rend chaque année sur le DRR, que SNCF Réseau satisfait ces exigences.

3.1.2. Sur la mise en place d'une alerte systématique et intelligible en cas d'affermissement d'un sillon-jour placé à l'étude

67. À l'instar de l'alerte portant sur les modifications et suppressions de sillons, l'Autorité a examiné, dans le cadre de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, dans quelle mesure les systèmes d'information de SNCF Réseau envoient aux candidats une alerte systématique (a) et intelligible (b) en cas d'affermissement d'un sillon-jour placé à l'étude.

³⁰ Le Système Industriel de Production Horaire (SIPH) est le principal outil de planification de l'ensemble des sillons circulés quotidiennement sur le réseau.

a. Sur la mise en place d'une alerte systématique

68. En premier lieu, concernant la mise en place d'un système d'alerte automatique, l'Autorité a constaté, dans la décision de mise en demeure, que SNCF Réseau avait mis en service, depuis septembre 2014, la fonctionnalité « états courants du sillon » (ou « ECS ») dans l'outil GESICO, destinée à permettre aux candidats de suivre, pour chacun de leurs sillons, sous la forme d'un calendrier annuel, l'état d'attribution des sillons-jours demandés, et ce pour chaque jour de l'HDS (décision n° 2020-035, point 13). Cet état est identifiable par un code de couleurs³¹, les changements intervenus durant la semaine précédente étant mis en exergue à travers une encoche suivant le même code de couleurs.



Identification dans le calendrier « Etat courant du sillon »
des changements d'état d'un sillon-jours à l'étude
(SNCF Réseau – MI n°6)

69. Les candidats considèrent que l'information mise à leur disposition dans ces calendriers n'est pas aisément accessible car ils sont contraints de consulter, chaque semaine, pour chaque sillon, la version courante du calendrier annuel.
70. À cet égard, les éléments suivants ressortent de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure.
71. D'une part, les plaignantes ont exprimé, au cours de cette instruction, des avis divergents quant à la réelle nécessité de recevoir une alerte entrante concernant les affermisements de leurs sillons-jours à l'étude. Si Régiorail a indiqué, lors de son audition, « *qu'il est toujours opportun d'avoir des alertes pour permettre d'adapter les demandes dès lors que l'information est précise et ciblée* », T3M considère, pour sa part, que « *ces notifications ne seraient pas forcément utiles en raison de l'importance de leur nombre* ». Captrain France explique, quant à elle, que « *tout dépend du contenu de l'alerte. Par exemple, les alertes reçues par courriel concernant l'avancement du traitement des demandes dans GESICO ne sont pas suffisamment détaillées et sont peu utiles en l'état* ».
72. D'autre part, l'instruction a révélé qu'il existait, sur la page « *tableau de bord* »³² de l'outil GESICO, un tableau de synthèse des affermisements des sillons-jours à l'étude, dont SNCF Réseau a expliqué le fonctionnement aux services de l'Autorité. Ce tableau permet aux candidats d'identifier immédiatement et précisément, et ce pour tous leurs sillons, ceux concernés par des affermisements au cours de la semaine écoulée, sans qu'il soit donc nécessaire pour eux de consulter, pour chaque sillon, le calendrier annuel de son état courant.

³¹ « *Attribué* » en vert, « *Non-attribué* » (i.e. refusé) en rouge, et « *A l'étude* » (statut réservé à la publication de l'HDS définitif) ou « *En conflit* » (i.e. avec des travaux, statut réservé à la période suivant la publication de l'HDS définitif), en jaune et orange respectivement.

³² Ou « *Dashboard* »

73. L'Autorité constate ainsi que, nonobstant l'absence de mise en place d'une fonctionnalité d'alerte dans l'outil GESICO, permettant d'envoyer aux candidats des notifications entrantes (pour chaque affermissement ou de manière groupée), ce tableau de synthèse met à leur disposition des informations aisément accessibles sur les affermissements des sillons-jours à l'étude intervenus chaque semaine³³.
74. **En deuxième lieu**, l'Autorité avait constaté, dans la décision de mise en demeure, que les états courants des sillons étaient « *mis à jour chaque semaine* » (décision n° 2020-035, point 17) et avait considéré qu'ils ne l'étaient donc pas en temps réel.
75. Dans le cadre de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, SNCF Réseau a expliqué qu'elle résolvait « *les conflits au fil de l'eau. La réponse commerciale avec la fiche de tracé est transmise via GESICO à J+1. La modification des ECS se fait toutes les semaines car le calcul est hebdomadaire, le calcul étant trop volumineux pour être réalisé quotidiennement* »³⁴.
76. Les auditions des entreprises plaignantes ont par ailleurs révélé que cette mise à jour, sur un rythme hebdomadaire, était, selon certaines d'entre elles, suffisante³⁵.
77. L'Autorité note enfin qu'à la différence des modifications ou des suppressions de sillons décidées par le gestionnaire d'infrastructure, lesquelles empêchent les candidats d'accéder au réseau ou dégradent les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire, et perturbent donc leurs plans de transport, les affermissements de sillons-jours à l'étude permettent de les fiabiliser. Par ailleurs, SNCF Réseau est tenue, en tout état de cause, d'apporter une réponse définitive, s'agissant des sillons-jours mis à l'étude, au plus tard trois mois avant le jour de circulation envisagé. Compte tenu de ces éléments, une mise à jour de l'état courant des sillons selon une fréquence hebdomadaire apparaît suffisante.
78. **En troisième lieu**, concernant la disponibilité de l'outil GESICO, lequel comprend la fonctionnalité ECS permettant aux candidats de suivre l'affermissement des sillons-jours à l'étude, l'Autorité avait constaté, dans la décision de mise en demeure, que cet outil avait des taux de disponibilité très insuffisants (décision n° 2020-035, point 18).
79. Comme cela a été relevé aux points 48 à 50 de la présente décision, SNCF Réseau a communiqué aux services de l'Autorité, en novembre 2021, les indicateurs de qualité de service des systèmes d'information DELTHA et GESICO des mois d'octobre 2020 à septembre 2021, dont il ressort que le taux de disponibilité de l'outil GESICO a connu une nette amélioration depuis la décision de mise en demeure, permettant aux candidats d'y accéder désormais de manière quasi-systématique.

³³ SNCF Réseau a indiqué, lors de l'instruction, que l'ergonomie actuelle du calendrier mis à disposition des candidats dans l'outil GESICO aurait été déterminée à l'issue d'un groupe de travail mené avec des clients dans le cadre des suites données aux décisions de règlement de différend. L'Autorité a en effet souligné dans ces décisions que « *(l)es modalités de ces alertes restent toutefois à préciser : alertes groupées ou au fil de l'eau, format des mises à jour envoyées, modalités d'envoi, informations concernées, mise en évidence des évolutions ... L'ensemble de ces précisions devrait être apporté, en concertation avec les demandeurs de capacité, à l'occasion des travaux conduits par RFF pour une meilleure restitution de l'information sillon à l'attention de ses clients via le portail GESICO* ». SNCF Réseau a ainsi adressé un courrier à l'Autorité, le 21 janvier 2014, indiquant que, concernant les alertes portant sur les affermissements de sillons-jours à l'étude, « *quant à la diffusion d'une information « poussée » par notification (par mail), les ateliers réalisés avec nos clients ont établi le besoin d'un accès de type portail présentant un portefeuille (une vision globale d'un coup d'œil) et pas forcément une information unitaire de type mail.* » L'Autorité note que les plaignantes n'ont pas été en mesure de contredire ces éléments.

³⁴ Réponse de SNCF Réseau à la mesure d'instruction n° 6.

³⁵ Régiorail a par exemple indiqué, lors de son audition, que « *GESICO n'est pas utilisé pour suivre les affermissements mais il n'y a pas de veille des sillons-jours à l'étude en tout état de cause chez Régiorail. Le suivi des sillons-jours se fait sillon par sillon en fonction du besoin de l'information, c'est-à-dire la vérification de la réponse et son contenu sillon par sillon* ». Par ailleurs, Contrain France considère que « *la fréquence hebdomadaire est suffisante concernant les notifications de levées de précarité* ».

b. Sur la mise en place d'une alerte intelligible

80. Comme cela a été exposé aux points 72 et 73 de la présente décision, l'Autorité constate que les informations figurant dans le tableau de synthèse des « états courants des sillons » disponibles dans l'outil GESICO permettent aux candidats d'identifier aisément et rapidement les sillons-jours à l'étude ayant été affermis durant une semaine donnée.
81. Les entreprises plaignantes ont toutefois exprimé, durant l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, leur insatisfaction quant au caractère intelligible de l'information délivrée à travers cette fonctionnalité, estimant que celle-ci n'est pas suffisamment complète et autoportante puisqu'elle ne permet pas de savoir si un sillon a été affermi par SNCF Réseau pour la totalité ou seulement une partie du parcours demandé par le candidat³⁶. Elles s'estiment par conséquent contraintes, pour chaque sillon-jour affermi, de vérifier sur un autre outil que celui-ci est bien affermi pour le parcours initialement demandé.
82. À cet égard, l'Autorité constate que le calendrier disponible dans la fonctionnalité ECS de l'outil GESICO affiche la même couleur verte, que le sillon-jour précédemment à l'étude soit affermi pour le parcours demandé complet ou seulement sur une partie de celui-ci. Il n'est donc pas possible, pour les candidats, de comprendre immédiatement, sur la seule base de la fonctionnalité ECS, si leur sillon-jour à l'étude a été affermi pour la totalité du parcours faisant l'objet de leur demande ou seulement pour une partie de celui-ci.
83. Néanmoins, les manipulations effectuées par SNCF Réseau lors de son audition du 4 avril 2022, afin d'illustrer les modalités d'accès aux détails des sillons affermis, tels qu'ils apparaissent dans l'outil GESICO, ont montré qu'il était possible de retrouver rapidement les fiches de tracé correspondantes. En outre, l'Autorité note que les candidats doivent, en tout état de cause et en temps voulu, consulter les fiches de tracé obtenues à l'issue de l'affermissement des sillons-jours à l'étude, afin d'en inclure les caractéristiques précises dans leur outil de planification et de production de leurs plans de transport, et qu'à cette occasion, ils prennent donc connaissance des éventuelles attributions de parcours partiels.
84. Par ailleurs, lors de son audition du 4 avril 2022, SNCF Réseau a indiqué qu'elle comptait, dans le cadre plus global du « *parcours client digital* », faire évoluer la façon dont les informations relatives à l'affermissement des sillons-jours l'étude sont communiquées aux candidats. Dans un courrier en date du 29 avril 2022 adressé à l'Autorité, elle s'est également engagée, afin d'améliorer l'intelligibilité des informations communiquées aux candidats sur les capacités d'infrastructure, à mettre en place une plateforme digitale, prévue pour fin 2023, permettant d'échanger des flux de données utiles avec les clients, notamment des données relatives à l'affermissement des sillons-jours à l'étude. Elle a en outre précisé que les engagements relatifs au renforcement du dialogue « *sillons* », évoqués au point 62 de la présente décision, devraient également permettre de répondre plus finement aux interrogations des clients relatives aux sillons-jours à l'étude.

* * *

³⁶ DB Cargo France a ainsi expliqué lors de son audition, en effectuant une démonstration, que « *lorsqu'un sillon apparaît comme étant affermi sur le Dashboard, il est nécessaire de procéder à des manipulations supplémentaires notamment dans DELTHA ou HOUAT pour vérifier la réalité et accéder aux détails de l'affermissement* », tandis que pour Captrain France, « *il n'y a aucun moyen de suivi précis des sillons-jours affermis dans le détail de leurs caractéristiques d'attribution, pas plus que dans leur globalité depuis la publication de l'HDS jusqu'à leur affermissement* ». De son côté, Régiorail a précisé que « *les ECS fournissent une information qui est souvent trompeuse car il n'est pas possible de voir la différence entre un traitement partiel du parcours ou un traitement complet* ». T3M a indiqué quant à elle que « *la difficulté rencontrée [...] concerne le fait de savoir quelle réalité réside derrière les cases vertes du calendrier ECS indiquant que le sillon-jour est attribué. Un travail complémentaire de recherche de l'information doit être réalisé [...]* ».

85. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère que, compte tenu (i) de l'absence de nécessité avérée pour les candidats de disposer, s'agissant des affermisements de sillons-jours placés à l'étude, d'un système d'alerte entrante et en temps réel, (ii) de l'exhaustivité et de l'intelligibilité de l'information délivrée par la fonctionnalité ECS et le tableau de bord de l'outil GESICO, ainsi que (iii) de l'amélioration de la disponibilité de l'outil GESICO constatée depuis la décision de mise en demeure, il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 1^{er} de la décision de mise en demeure, en tant qu'elle porte sur l'alerte des candidats relative aux affermisements des sillons-jours à l'étude.
86. Il apparaît néanmoins que les vecteurs d'information des candidats mis en place par SNCF Réseau pourraient être améliorés afin de leur permettre de comprendre plus facilement et plus rapidement, à partir des informations délivrées via la fonctionnalité ECS de l'outil GESICO, les détails des sillons affermis par SNCF Réseau. L'Autorité vérifiera donc, dans le cadre de l'avis motivé qu'elle rend chaque année sur le document de référence du réseau, que les engagements pris par SNCF Réseau dans le cadre de la procédure sur ce point permettent d'atteindre cet objectif.

3.2. Sur l'information systématique, précise et intelligible quant aux raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu être alloué (article 2 de la décision de mise en demeure)

87. Dans sa décision de mise en demeure, l'Autorité a constaté que, bien que SNCF Réseau ait mis en place, depuis 2014, des actions de gestion de la qualité, les réponses apportées aux candidats quant aux raisons des refus d'attribution de leurs sillons-jours demeuraient insuffisamment justifiées (décision n° 2020-035, point 33).
88. Il ressort des données chiffrées communiquées par SNCF Réseau, lors de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, que le taux de refus d'attribution de sillons-jours demandés dans le cadre d'une DS, « *non ou mal justifiés* » selon SNCF Réseau, était, pour l'HDS 2022, soit postérieurement à l'expiration du délai imparti à l'article 2 de la décision de mise en demeure, de [...], et donc que les candidats n'étaient toujours pas informés de manière systématique, précise et intelligible des raisons pour lesquelles un sillon-jour ne leur avait pas été attribué.
89. L'Autorité constate ainsi que SNCF Réseau ne s'est pas conformée à l'injonction prononcée à l'article 2 de la décision de mise en demeure dans le délai qu'elle avait fixé et considère, en conséquence, qu'il y a lieu, sur le fondement de l'article L. 1264-8 du code des transports, d'ouvrir une procédure de sanction relative à ce manquement, de notifier le grief correspondant à SNCF Réseau et d'en saisir la commission des sanctions.
90. La saisine de la commission des sanctions ouvre la procédure contradictoire et permet l'exercice des droits de la défense par la personne mise en cause. Elle ne saurait préjuger de la culpabilité de cette dernière. Seule l'instruction menée de façon contradictoire, dans le respect des droits de la défense de la personne mise en cause, permettra à la commission des sanctions, après échanges d'observations écrites et orales, de déterminer si ce grief est ou non fondé.

3.3. Sur la prise en compte par SNCF Réseau, dans ses réponses, de toutes les tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires, en justifiant les réponses hors tolérances (article 3 de la décision de mise en demeure)

91. Dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a évalué le taux de prise en compte des tolérances exprimées par les candidats, dans les réponses de SNCF Réseau, à partir de la part de sillons attribués ou placés à l'étude par SNCF Réseau ayant été tracés dans le respect de ces tolérances, calculée par SNCF Réseau dans le cadre du contrôle de la qualité du processus capacitaire. En effet, bien que ce taux ne tienne pas compte des cas de refus d'attribution de sillons³⁷, il constitue un proxy du taux de prise en compte des tolérances exprimées par les candidats, puisque celles-ci sont par définition prises en considération par les horairistes de SNCF Réseau lorsque le sillon-jour est tracé dans le respect de ces tolérances. Or, l'Autorité a constaté, dans la décision de mise en demeure, que ce taux, qui s'élevait à 79,27 % pour l'HDS 2019 et à 81,73 % pour l'HDS 2020, était insuffisant (décision n° 2020-035, point 36).
92. En premier lieu, dans le cadre de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, seuls deux cas pertinents d'absence de prise en compte par SNCF Réseau des tolérances exprimées par les candidats ont été rapportés de manière étayée par les plaignantes³⁸.
93. En deuxième lieu, l'Autorité constate que les plaignantes ont exprimé des avis divergents sur ce sujet puisque T3M s'est félicitée « *que, pour le service annuel 2021, SNCF Réseau [prenne] en compte dans ses réponses toutes les tolérances exprimées par ses soins, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires et qu'il justifie, le cas échéant, les réponses hors tolérance* »³⁹.
94. En troisième lieu, SNCF Réseau a mesuré et communiqué aux services de l'Autorité⁴⁰ les taux de conformité de ses réponses avec les tolérances exprimées par les candidats pour l'HDS 2021 :

Taux de conformité aux tolérances exprimées	Conformité aux tolérances exprimées en matière d'itinéraire	Conformité aux tolérances exprimées en matière d'horaires
FRET	97,1 %	87,2 %
VOYAGEURS	98,5 %	98,6 %
TOTAL	98,5 %	98,1 %

95. L'Autorité constate que ces taux sont en nette amélioration par rapport à l'HDS 2020, bien qu'encore en retrait pour le fret en matière de tolérances horaires.

* * *

³⁷ Dans la mesure où SNCF Réseau est susceptible de refuser un sillon-jour demandé, soit en prenant en compte les tolérances exprimées par les candidats, soit, au contraire, en s'abstenant de les examiner, ces deux cas devraient logiquement être pris en considération pour estimer le taux de prise en compte de ces tolérances par SNCF Réseau. Néanmoins, la part de sillons-jours refusés restant inférieure à 4 % depuis l'HDS 2015, son absence de prise en compte dans le taux de conformité des sillons attribués ou placés à l'étude aux tolérances exprimées par les candidats, calculé par SNCF Réseau, n'est pas de nature à modifier substantiellement les analyses qui peuvent en être tirées.

³⁸ DB Cargo France a ainsi fourni des éléments lors de l'instruction montrant que SNCF Réseau n'a pas tenu compte, dans un cas, de toutes les latitudes tolérées par le candidat en matière d'itinéraires pour répondre à la demande de sillon initiale (pièces n° 27 à 33 fournies par DB Cargo France à l'appui de sa réponse à la mesure d'instruction n° 5, citées aux points 53 et 54 de cette réponse). Captrain France a, quant à elle, fourni, à l'appui de son argumentation, des éléments montrant que SNCF Réseau n'a effectivement pas tenu compte, dans un cas, des tolérances exprimées (pièces n° 38 et 39 fournies par Captrain France à l'appui de sa réponse à la mesure d'instruction n° 5, citées au point 52 de cette réponse).

³⁹ Point 44 de la réponse de T3M à la mesure d'instruction n° 5.

⁴⁰ Réponse de SNCF Réseau à la question n° 2 de la mesure d'instruction n° 5.

96. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 3 de la décision de mise en demeure.

3.4. Sur la proposition d'une solution alternative en cas de suppression d'un sillon-jour initialement attribué ferme (article 4 de la décision de mise en demeure)

97. Comme cela a été exposé aux points 9 et 10 de la présente décision, le gestionnaire d'infrastructure peut, dans certains cas, limitativement énumérés à l'article 25 du décret n° 2003-194, supprimer des sillons ayant été préalablement attribués de manière ferme à des candidats.
98. Toutefois, l'article 14.1.1 des « conditions générales d'utilisation de l'infrastructure et du contrat d'attribution de sillons », annexées au DRR, prévoit qu'« [e]n cas de suppression de sillons-jours, SNCF Réseau propose à l'entreprise ferroviaire / au candidat autorisé une possibilité de circulation alternative qui devra être conforme aux dispositions du certificat de sécurité, être compatible avec les caractéristiques du service de transport assuré par l'entreprise ferroviaire et tenir compte des moyens de l'entreprise ferroviaire / du candidat autorisé ».
99. Dès lors que, dans certains cas, il peut s'avérer impossible, pour le gestionnaire d'infrastructure, en raison des contraintes de capacité du réseau, de proposer une solution alternative aux candidats en cas de suppression de l'un de leurs sillons-jours attribués de manière ferme, ces dispositions ne peuvent, selon l'Autorité, être comprises que comme imposant à SNCF Réseau une obligation de moyens, consistant à prendre l'initiative, dans un tel cas, de rechercher, et, dans toute la mesure du possible, proposer une telle solution susceptible de convenir au demandeur.
100. En second lieu, dans le cadre de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, seuls deux cas pertinents d'absence de proposition, par SNCF Réseau, d'une solution alternative en cas de suppression de sillon, ont été rapportés de manière étayée par les plaignantes :
- Linéas a indiqué que ce manquement persistait selon elle et a communiqué, à l'appui de son allégation, plusieurs documents censés illustrer des exemples de suppressions de sillons-jours n'ayant pas donné lieu ensuite à une proposition de solution alternative de la part de SNCF Réseau. Il ressort toutefois de l'analyse de ces pièces que seul un exemple rapporté par Linéas peut être considéré comme étant véritablement de nature à démontrer un cas d'absence de proposition de solution alternative par SNCF Réseau à la suite d'une suppression, lequel relevait en outre d'un cas exceptionnel, lié à une urgence incontournable. Il s'agissait en effet d'une suppression « imprévue et urgente » et SNCF Réseau avait été, de ce fait, dans l'incapacité, dans ce cas précis, de proposer une solution alternative⁴¹.
 - Captrain France, de son côté, a fait état de suppressions d'une quarantaine de sillons-jours, pour la totalité du parcours de son flux de circulation aller-retour du Havre à Clermont-Ferrand, n'ayant été réattribués par SNCF Réseau que sur une partie de ce parcours, contraignant Captrain France, sur la base des suggestions de SNCF Réseau d'horaires et de parcours alternatifs, à devoir formuler de nouvelles demandes de sillons afin de compléter le trajet⁴². SNCF Réseau aurait donc pu d'emblée réattribuer un sillon alternatif de bout en bout.

* * *

⁴¹ Pièce n° 20 fournie par Linéas en appui de sa réponse à la mesure d'instruction n° 5, citée aux points 40 à 45 de cette réponse.

⁴² Pièce n° 44 fournie par Captrain France en appui de sa réponse à la mesure d'instruction n° 5, citée aux points 53 à 58 de cette réponse.

101. Au regard des éléments qui précèdent, compte tenu en particulier du nombre très limité de cas d'anomalies rapportés par les plaignantes depuis l'adoption de la décision de mise en demeure, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 4 de cette décision.

DÉCIDE

- Article 1^{er}** La procédure en manquement ouverte le 9 juillet 2019 à l'encontre de SNCF Réseau pour méconnaissance des décisions n° 2013-016 à 2013-019 est close concernant les injonctions prononcées aux articles 1^{er}, 3 et 4 de la décision n° 2020-035 du 28 mai 2020 portant mise en demeure de SNCF Réseau.
- Article 2** Une procédure de sanction est ouverte à l'encontre de SNCF Réseau pour le non-respect de l'injonction prononcée à l'article 2 de la décision n° 2020-035 du 28 mai 2020 portant mise en demeure de SNCF Réseau.
- Article 3** Ce grief, tel qu'exposé aux points 87 à 90 de la présente décision, sera précisé et notifié à SNCF Réseau.
- Article 4** La commission des sanctions visée à l'article L.1264-8 du code des transports est saisie du grief mentionné à l'article 3.
- Article 5** La présente décision sera notifiée à SNCF Réseau, DB Cargo France, Linéas, Régiorail, T3M et Captrain France et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.
- Article 6** Le secrétaire général est chargé de l'exécution de la présente décision.

L'Autorité a adopté la présente décision le 20 octobre 2022.

Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente ; Madame Cécile George, membre du collège.

Le Vice-Président

Président par intérim de l'Autorité

Philippe Richert