

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N^{os} 472859, 472862, 472868, 472870,
472871, 472872, 472891, 472899

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

REGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES
REGION BOURGOGNE-FRANCHE-
COMTE
REGION CENTRE-VAL DE LOIRE
REGION HAUTS-DE-FRANCE
ILE-DE-FRANCE MOBILITES
REGION OCCITANIE
REGION NOUVELLE-AQUITAINE
REGION GRAND EST

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies)

Sur le rapport de la 2^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Benoît Delaunay
Rapporteur

Mme Dorothée Pradines
Rapporteuse publique

Séance du 12 février 2024
Décision du 5 mars 2024

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 472859, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 avril, 7 juillet et 1^{er} décembre 2023 et les 4 janvier et 7 février 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Auvergne-Rhône-Alpes demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national incluses dans le document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 et son annexe 5 détaillant les modalités de cette tarification, dans leur version 2 publiée le 9 décembre 2022 sur le site internet de SNCF Réseau ainsi que dans toutes leurs versions successives ;

2°) d'enjoindre à SNCF Réseau d'adopter de nouvelles dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national au sein du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 et de son annexe 5 détaillant les modalités de cette tarification, conformes aux principes et règles de tarification applicables aux redevances, applicables au plus tard à la date de l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2024 ;

3°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne quatre questions préjudicielles portant sur l'interprétation de l'article 32, paragraphe 1 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ;

4°) de mettre à la charge de SNCF Réseau la somme de 15 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 :

- sont entachées d'irrégularité pour avoir été prises en méconnaissance de la procédure de consultation, d'une part, des régions concernées, d'autre part, des autres parties prenantes, en particulier des organisations nationales des usagers, prévue par les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports et du II de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 ;

- méconnaissent le principe de soutenabilité des redevances ;

- méconnaissent les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports et de l'article 31 du décret du 7 mars 2003, prises pour la transposition de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, selon lesquelles les majorations des redevances sont définies sur la base de principes efficaces ;

- méconnaissent les dispositions des mêmes articles selon lesquelles les majorations sont définies sur la base de principes transparents et, plus généralement s'agissant des redevances, celles de l'article L. 2111-9 du code des transports aux termes desquelles la société SNCF Réseau a pour mission d'assurer de façon transparente la tarification des infrastructures ;

- méconnaissent les dispositions de l'article 6 du décret du 5 mai 1997 aux termes desquelles la redevance de marché est établie sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure ;

- méconnaissent l'impératif de l'utilisation optimale du réseau ferré national ;

- méconnaissent le plafond d'augmentation des redevances fixé par le contrat de performance ;

- ont été prises en application de stipulations illégales du contrat de performance ;

- méconnaissent le principe de sécurité juridique ;

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et le 30 janvier 2024, l'Autorité de régulation des transports conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés le 16 novembre 2023 et les 3, 5 et 30 janvier 2024, la société SNCF Réseau conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 10 000 euros soit mise à la charge de la région Auvergne-Rhône-Alpes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

2° Sous le n° 472862, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 avril, 7 juillet et 1er décembre 2023 et les 4 janvier et 7 février 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Bourgogne-Franche-Comté demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national incluses dans le document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 et son annexe 5 détaillant les modalités de cette tarification, dans leur version 2 publiée le 9 décembre 2022 sur le site internet de SNCF Réseau ainsi que dans toutes leurs versions successives ;

2°) d'enjoindre à SNCF Réseau d'adopter de nouvelles dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national au sein du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 et de son annexe 5 détaillant les modalités de cette tarification, conformes aux principes et règles de tarification applicables aux redevances, applicables au plus tard à la date de l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2024 ;

3°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne quatre questions préjudicielles portant sur l'interprétation de l'article 32, paragraphe 1 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ;

4°) de mettre à la charge de SNCF Réseau la somme de 15 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 :

- sont entachées d'irrégularité pour avoir été prises en méconnaissance de la procédure de consultation, d'une part, des régions concernées, d'autre part, des autres parties prenantes, en particulier des organisations nationales des usagers, prévue par les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports et du II de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 ;

- méconnaissent le principe de soutenabilité des redevances ;

- méconnaissent les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports et de l'article 31 du décret du 7 mars 2003, prises pour la transposition de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, selon lesquelles les majorations des redevances sont définies sur la base de principes efficaces ;

- méconnaissent les dispositions des mêmes articles selon lesquelles les majorations sont définies sur la base de principes transparents et, plus généralement s'agissant des redevances, celles de l'article L. 2111-9 du code des transports aux termes desquelles la société SNCF Réseau a pour mission d'assurer de façon transparente la tarification des infrastructures ;

- méconnaissent l'impératif de l'utilisation optimale du réseau ferré national ;

- méconnaissent le plafond d'augmentation des redevances fixé par le contrat de performance ;

- ont été prises en application de stipulations illégales du contrat de performance ;

- méconnaissent le principe de sécurité juridique ;

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 17 novembre 2023 et 30 janvier 2024, l'Autorité de régulation des transports conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés le 16 novembre 2023 et les 3, 5 et 30 janvier 2024, la société SNCF Réseau conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 10 000 euros soit mise à la charge de la région Bourgogne-Franche-Comté au titre de l'article

L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

3° Sous le n° 472868, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 avril, 7 juillet et 1^{er} décembre 2023 et les 4 janvier et 7 février 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Centre-Val de Loire présente les mêmes conclusions et les mêmes moyens que la requête enregistrée sous le n° 472859.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et le 30 janvier 2024, l'Autorité de régulation des transports conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et les 3, 5 et 30 janvier 2024, la société SNCF Réseau conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 10 000 euros soit mise à la charge de la région Centre-Val de Loire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

4° Sous le n° 472870, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 avril, 7 juillet et 1^{er} décembre 2023 et les 4 janvier et 7 février 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Hauts-de-France présente les mêmes conclusions et les mêmes moyens que la requête enregistrée sous le n° 472859.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et le 30 janvier 2024, l'Autorité de régulation des transports conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et les 3, 5 et 30 janvier 2024, la société SNCF Réseau conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 10 000 euros soit mise à la charge de la région Hauts-de-France au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

5° Sous le n° 472871, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 avril, 7 juillet et 1^{er} décembre 2023 et les 4 janvier et 7 février 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Ile-de-France Mobilités présente les mêmes conclusions et les mêmes moyens que la requête enregistrée sous le n° 472859.

Il soutient en outre que les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 :

- méconnaissent, s'agissant du calcul de la redevance de circulation, les dispositions de l'article 30 du décret du 7 mars 2003 selon lesquelles les redevances sont

déterminées de telle sorte que l'importance relative des montants facturés aux différents services ferroviaires reste en rapport avec les coûts imputables aux différents services ferroviaire ;

- méconnaissent, s'agissant des redevances applicables aux lignes de trams-trains, la règle de tarification en fonction des coûts directement imputables.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et le 30 janvier 2024, l'Autorité de régulation des transports conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et les 3, 5 et 30 janvier 2024, la société SNCF Réseau conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 10 000 euros soit mise à la charge d'Ile-de-France Mobilités au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

6° Sous le n° 472872, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 avril, 7 juillet et 1^{er} décembre 2023 et les 4 janvier et 7 février 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Occitanie présente les mêmes conclusions et les mêmes moyens que la requête enregistrée sous le n° 472859.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 17 novembre 2023 et 30 janvier 2024, l'Autorité de régulation des transports conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et les 3, 5 et 30 janvier 2024, la société SNCF Réseau conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 10 000 euros soit mise à la charge de la région Occitanie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

7° Sous le n° 472891, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 avril, 5 juillet, 1^{er} décembre 2023 et les 5 janvier et 7 février 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Nouvelle-Aquitaine demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026, dans leur version 2 publiée le 9 décembre 2022 sur le site internet de SNCF Réseau ainsi que dans toutes leurs versions successives ;

2°) d'enjoindre à SNCF Réseau d'adopter de nouvelles dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national au sein du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 et de son annexe 5 détaillant les modalités de cette tarification, conformes aux principes et règles de tarification applicables aux redevances, applicables au plus tard à la date de l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2024 ;

3°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne quatre questions préjudicielles portant sur l'interprétation de de

l'article 32, paragraphe 1 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ;

4°) de mettre à la charge de SNCF Réseau la somme de 15 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 :

- sont entachées d'irrégularité pour avoir été prises en méconnaissance de la procédure de consultation, d'une part, des régions concernées, d'autre part, des autres parties prenantes, en particulier des organisations nationales des usagers, prévue par les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports et du II de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 ;

- ne remplissent pas, pour le cycle tarifaire 2024-2026, le critère de soutenabilité de la redevance de marché applicable aux services conventionnés ;

- méconnaissent les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports selon lesquelles le montant total des redevances à la charge des services faisant l'objet d'un contrat de service public n'excède pas la part des coûts complets qui leur est imputable ;

- méconnaissent les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports et de l'article 31 du décret du 7 mars 2003, prises pour la transposition de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, selon lesquelles les majorations des redevances sont définies sur la base de principes efficaces ;

- méconnaissent les dispositions des mêmes articles selon lesquelles les majorations sont définies sur la base de principes transparents ;

- méconnaissent l'impératif de l'utilisation optimale du réseau ferré national ;

- méconnaissent le plafond d'augmentation des redevances fixé par le contrat de performance ;

- ont été prises en application de stipulations illégales du contrat de performance ;

- méconnaissent le principe de sécurité juridique, en ce qu'elles ne comportent aucune mesure transitoire ;

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et le 30 janvier 2024, l'Autorité de régulation des transports conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et les 3, 5 et 30 janvier 2024, la société SNCF Réseau conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 10 000 euros soit mise à la charge de la région Nouvelle-Aquitaine au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

8° Sous le n° 472899, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 avril, 6 juillet, 1^{er} décembre 2023 et les 29 janvier et 9 février 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Grand Est demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026, dans leur version 2

publiée le 9 décembre 2022 sur le site internet de SNCF Réseau ainsi que dans toutes leurs versions successives ;

2°) d'enjoindre à SNCF Réseau d'adopter de nouvelles dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national au sein du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 et de son annexe 5 détaillant les modalités de cette tarification, conformes aux principes et règles de tarification applicables aux redevances applicables au plus tard à la date de l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2024 ;

3°) de mettre à la charge de SNCF Réseau la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 :

- sont entachées d'irrégularité pour avoir été prises en méconnaissance de la procédure de consultation, d'une part, des régions concernées, d'autre part, des autres parties prenantes, en particulier des organisations nationales des usagers, prévue par les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports et du II de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 ;

- ont été prises en méconnaissance des dispositions de l'article 27 de la directive 2012/37/UE aux termes desquelles le contenu du document de référence du réseau est rendu accessible par un portail internet commun ;

- méconnaissent les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports et de l'article 31 du décret du 7 mars 2003, prises pour la transposition de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, selon lesquelles les majorations des redevances sont définies sur la base de principes efficaces, transparents et non-discriminatoires ;

- méconnaissent les dispositions de l'article 6 du décret du 5 mai 1997 aux termes desquelles la redevance de marché est établie sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure ;

- méconnaissent l'objectif de l'utilisation optimale des capacités d'infrastructure ;

- méconnaissent le principe de soutenabilité de l'évolution de la tarification ;

- méconnaissent le plafond d'augmentation des redevances fixé par le contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et le 30 janvier 2024, l'Autorité de régulation des transports conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés le 17 novembre 2023 et les 3, 5 et 30 janvier 2024, la société SNCF Réseau conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 10 000 euros soit mise à la charge de la région Grand Est au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative. Elle soutient que la requête n'est pas recevable et que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Dans chacune de ces procédures, les parties ont été invitées à indiquer au Conseil d'Etat quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive des dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026, dans leur version 2 publiée le 9 décembre 2022 sur le site internet de SNCF Réseau ainsi que dans toutes leurs versions successives.

Par huit mémoires, enregistrés le 5 janvier 2024, l'Autorité de régulation des transports expose, dans chacune de ces procédures, qu'une annulation rétroactive emporterait, au regard de l'intérêt qui s'attache au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, des conséquences manifestement excessives.

Par huit mémoires, enregistrés le 5 janvier 2024, SNCF Réseau expose, dans chacune de ces procédures, qu'une annulation rétroactive emporterait, au regard de l'intérêt qui s'attache à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure et au financement des travaux sur le réseau ferré national, des conséquences manifestement excessives.

Par un mémoire, enregistré le 6 janvier 2024, la région Grand Est expose qu'aucun obstacle ne s'oppose à l'annulation rétroactive des dispositions tarifaires du document de référence du réseau.

Par sept mémoires, enregistrés le 30 janvier 2024, Ile-de-France Mobilités et chacune des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine exposent qu'aucun obstacle ne s'oppose à l'annulation rétroactive des dispositions tarifaires du document de référence du réseau. Ils reprennent les mêmes moyens que leurs précédents mémoires respectifs. Ils soutiennent en outre que leurs requêtes respectives sont recevables, et que rien ne permet de garantir que les majorations ne conduisent pas à couvrir davantage que le coût complet imputable aux services conventionnés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 ;
- le règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code des transports ;
- le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 ;
- le décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 ;
- le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Benoît Delaunay, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Dorothee Pradines, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Hannotin avocats, avocat de la région Auvergne-Rhône-Alpes et autres, et à la SCP Piwnica & Molinié, avocat de SNCF Réseau ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 12 février 2024, présentées dans chacune des procédures par la société SNCF Réseau ;

Vu les sept notes en délibéré, enregistrées le 14 février 2024, présentées par la région Auvergne-Rhône-Alpes, la région Bourgogne-Franche-Comté, la région Centre Val de Loire, la région Hauts-de-France, Ile-de-France mobilités, la région Occitanie et la région Nouvelle-Aquitaine ;

Considérant ce qui suit :

Sur le cadre juridique applicable :

En ce qui concerne les principes applicables à la fixation des redevances d'infrastructure :

1. La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen définit notamment le cadre de tarification de l'infrastructure ferroviaire par des redevances, selon des principes énoncés à son article 31. Le paragraphe 3 de cet article prévoit ainsi que : « *les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire.* ». Par exception à ce principe, le 1 de l'article 32 dispose que : « *Un État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire. Le système de tarification respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires.* »

2. Selon l'article L. 2111-9 du code des transports : « *La société SNCF Réseau a pour mission d'assurer de façon transparente et non discriminatoire (...) : 1° L'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 2122-5 du même code : « *Le gestionnaire d'infrastructure assurant la fonction de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire publie chaque année un document de référence du réseau qui décrit les caractéristiques de l'infrastructure mise à disposition des entreprises ferroviaires, les tarifs des prestations offertes, les règles de répartition des capacités, ainsi que les informations nécessaires à l'exercice des droits d'accès au réseau (...)* ».

3. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2111-25 du même code, le calcul des redevances d'infrastructure « *tient notamment compte du coût de l'infrastructure, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national et de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale ; il tient également compte de la nécessité de tenir les engagements de desserte par des trains à grande vitesse pris par l'État dans le cadre de la construction des lignes à grande vitesse et de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ; enfin, il tient compte, lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, de la soutenabilité des redevances et de la valeur économique, pour l'attributaire de la capacité d'infrastructure, de l'utilisation du réseau ferré national et respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires.* » Le troisième alinéa de cet article précise que, pour les services de transport ferroviaire faisant l'objet d'un contrat de service public, dits « *services conventionnés* »,

« la soutenabilité des redevances est évaluée selon des modalités permettant de prendre en compte les spécificités de tels services, en particulier l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à leur exploitation, en vue d'assurer, le cas échéant, que les majorations sont définies sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires. Ces modalités consistent à s'assurer que le montant total des redevances à la charge de ces services n'excède pas la part de coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable et que l'équilibre économique des entreprises ferroviaires est respecté en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient. »

4. En application de l'article 31 du décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, le gestionnaire d'infrastructure *« peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par lui et si le marché s'y prête, percevoir des majorations des redevances d'infrastructure pour des segments particuliers de marché (...). 2° Le gestionnaire d'infrastructure définit la liste des segments de marché. Elle contient au moins les trois segments suivants : (...) services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public (...). / 3° Le gestionnaire d'infrastructure définit le niveau des majorations des redevances pour les segments de marché de la liste mentionnée au 2°. Ces majorations sont calculées sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire. Le système de tarification du gestionnaire d'infrastructure respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires. »*

En ce qui concerne la procédure d'élaboration des redevances d'infrastructure :

5. Le quatrième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports dispose que : *« Tout projet de modification des modalités de fixation [des redevances d'infrastructure] fait l'objet d'une consultation et d'un avis de la ou des régions concernées et de l'Autorité de régulation des transports. »* Aux termes du II de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire : *« Le gestionnaire d'infrastructure soumet le projet de document de référence du réseau à l'avis du ministre chargé des transports, des candidats et des organisations nationales représentatives des usagers des transports ferroviaires. Les avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas intervenus dans les deux mois suivant la transmission du projet. Les projets de modifications des éléments mentionnés à l'article 31 figurent dans le projet de document de référence du réseau. »* Selon l'article 7 du décret du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional : *« Tout projet portant modification de la structure ou du barème des redevances d'infrastructure pouvant avoir une incidence dans le ressort territorial d'une région est soumis pour avis à cette région au moins trois mois avant la date prévue pour l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. / Le conseil régional est réputé avoir donné son avis s'il ne s'est pas prononcé dans le délai de deux mois à compter de sa saisine. »*

6. Le I de l'article L. 2133-5 du code des transports dispose que : *« I.- L'Autorité de régulation des transports émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national tenant compte : / 1° Des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus notamment, dans le cas de SNCF Réseau, à l'article L. 2111-25 ; / 2° De la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ; / 3° Des dispositions du contrat, mentionné à l'article L. 2111-10, conclu entre l'Etat et SNCF Réseau. (...) »*. Aux termes du IV du même article : *« IV.- Lorsqu'au titre de son avis conforme, l'Autorité de régulation des transports émet un avis défavorable sur un projet de tarification, le gestionnaire d'infrastructure est tenu de lui*

soumettre un nouveau projet dans un délai, précisé par voie réglementaire, suivant la notification de cet avis. ». L'article 10 du décret du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau dispose que : « I.- Au plus tard un an avant l'entrée en vigueur du premier horaire de service du projet de tarification pluriannuelle ou du projet de tarification élaboré en application du dernier alinéa de l'article L. 2133-5 du code des transports, SNCF Réseau publie dans le document de référence du réseau, prévu à l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, un projet de tarification de l'infrastructure ferroviaire portant sur l'ensemble des horaires de service concernés, accompagné d'une mention précisant que son caractère exécutoire est subordonné à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, conformément à l'article L. 2133-5 du code des transports. L'Autorité rend son avis, qui porte sur l'ensemble des horaires de service du projet de tarification, dans un délai de deux mois suivant la publication du document de référence du réseau. / II.- Lorsque l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières s'est prononcée défavorablement sur un projet de tarification en application du I, SNCF Réseau dispose, pour l'application du IV de l'article L. 2133-5 du code des transports, d'un délai de trois mois pour publier un nouveau projet de tarification, accompagné d'une mention précisant que son caractère exécutoire est subordonné à l'avis conforme de l'autorité. L'autorité rend son avis, qui porte sur l'ensemble des horaires de service du nouveau projet de tarification, dans un délai de deux mois suivant la publication du nouveau projet de tarification. / III.- SNCF Réseau publie pour chaque horaire de service dans le document de référence du réseau, conformément aux dispositions de l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, la tarification ayant fait l'objet d'un avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières dans les conditions prévues au I ou au II du présent article et qui est alors exécutoire. / IV.- En l'absence d'un avis favorable de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières trois mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service, SNCF Réseau détermine et publie la tarification applicable dans les conditions prévues par le V de l'article L. 2133-5 du code des transports. Cette tarification est alors exécutoire. »

Sur le litige :

7. La société SNCF Réseau, gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, a publié le 9 décembre 2022 sur son site internet le document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024, qui comporte des dispositions tarifaires fixant les principes de tarification des redevances d'utilisation de l'infrastructure de ce réseau pour les horaires de service 2024 à 2026, leur barème pour l'horaire de service 2024 et leurs modalités d'évolution pour les horaires de service 2025 et 2026. L'Autorité de régulation des transports a rendu le 9 février 2023 sur ces dispositions un avis partiellement défavorable en ce qui concerne, d'une part, les redevances de marché dues au titre des services conventionnés de six autorités organisatrices de transport et, d'autre part, la fixation des redevances particulières d'utilisation des infrastructures pour les horaires de service 2024 à 2026. SNCF Réseau a publié le 4 mai 2023 une nouvelle version de ce document de référence, modifié en ce qui concerne les éléments sur lesquels l'Autorité de régulation des transports avait émis un avis défavorable. Celle-ci a émis le 4 juillet 2023 un nouvel avis, favorable. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Hauts de France, Occitanie, Nouvelle-Aquitaine et Grand Est, ainsi qu'Île-de-France Mobilités, l'autorité organisatrice des services de transports publics de personnes dans la région Île-de-France, demandent l'annulation des dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national figurant dans la version du document de référence du réseau publiée le 9 décembre 2022 ainsi que dans toutes ses versions ultérieures. Leurs requêtes présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les fins de non-recevoir opposées par SNCF Réseau :

8. D'une part, les requérants, en tant qu'autorités organisatrices des services de transports publics de personnes, justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation des dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national dans leur ensemble.

9. D'autre part, les requêtes ont été enregistrées le 7 avril 2023, dans le délai de recours contentieux contre les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 dans sa version publiée le 9 décembre 2022, sur lesquelles l'Autorité de régulation des transports a rendu son avis le 9 février 2023. Les requérants ont complété leurs requêtes par des conclusions additionnelles dirigées contre celles des dispositions de ce document de référence issues de ses versions ultérieures, dans le délai de recours.

10. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par SNCF Réseau doivent être écartées.

Sur la légalité des dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national :

11. Il résulte des dispositions, citées aux points 2 et 3, des articles L. 2111-9 et L. 2111-25 du code des transports, qui assurent la transposition des dispositions de la directive du 21 novembre 2012 citées au point 1, qu'il appartient à SNCF Réseau d'assurer sa mission de tarification de l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, en particulier s'agissant des majorations des redevances, en respectant une exigence de transparence, laquelle implique notamment que lorsqu'il modifie la structure ou le barème des redevances d'infrastructure, il fournisse aux participants aux consultations prévues par les dispositions citées au point 5 une information suffisante pour les mettre en mesure d'exprimer un avis éclairé sur les dispositions tarifaires en cause et, s'agissant des autorités organisatrices des services de transport public de voyageurs, leur permettre de s'assurer que le montant total des redevances à la charge de ces services n'excède pas la part de coût complet du réseau qui leur est imputable et que l'équilibre économique des entreprises ferroviaires est respecté en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient.

12. En premier lieu, il ressort des pièces des dossiers que faute, dans les projets de document de référence du réseau soumis à la consultation et dans les autres documents communiqués aux participants à celle-ci, d'informations suffisantes sur l'estimation du montant des coûts complets, de leur évolution et des coûts complets alloués aux activités conventionnées de transport relevant de chaque autorité organisatrice, sur les modalités de fixation du montant des redevances de marché applicables aux services conventionnés ainsi que sur le taux de couverture des coûts complets imputables à ces activités, l'exigence de transparence rappelée au point précédent a été méconnue.

13. En second lieu, il ressort des pièces des dossiers que la consultation obligatoire sur le projet de document de référence du réseau prévue par les dispositions citées au point 5 a été organisée du 8 octobre au 8 décembre 2022. Plusieurs régions et Ile-de-France Mobilités ont transmis à SNCF Réseau les 7 et 8 décembre leurs avis sur ce projet, qui étaient défavorables et comportaient des observations substantielles sur la structure des redevances, sur leur niveau, sur les hausses prévues et sur leur manque de transparence. Dans ces conditions, en

adoptant lors de la séance de son conseil d'administration du 9 décembre 2022 et en publiant le même jour le document de référence du réseau, SNCF Réseau ne peut être regardée comme ayant été en mesure de tenir compte de l'ensemble des observations des autorités organisatrices de transport. Cette irrégularité a privé ces autorités de la garantie de voir leur avis sur les dispositions tarifaires du document de référence du réseau dûment pris en considération.

14. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ont été prises au terme d'une procédure irrégulière et à en demander pour ce motif l'annulation.

Sur les effets de l'annulation prononcée :

15. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif – après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause – de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de sa décision prononçant l'annulation contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine. S'agissant d'une annulation résultant notamment d'une méconnaissance du droit de l'Union européenne, cette faculté ne peut être utilisée qu'à titre exceptionnel et en présence d'une nécessité impérieuse.

16. L'annulation rétroactive de l'acte attaqué aurait pour effet de priver de base légale la perception des redevances applicables à l'horaire de service 2024 pendant plusieurs mois, jusqu'à l'adoption des dispositions tarifaires qui se substitueront rétroactivement aux dispositions annulées, et de porter ainsi gravement atteinte à l'équilibre financier de SNCF Réseau, gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, en mettant en péril le respect des dispositions de la directive 2012/34/UE, qui impliquent que cette société soit en mesure de percevoir des redevances auprès des entreprises ferroviaires en contrepartie de l'utilisation qu'elles font de cette infrastructure. Pour permettre à SNCF Réseau de continuer à percevoir les redevances applicables à l'horaire de service 2024 et alors qu'aucun autre moyen de la requête n'est susceptible de fonder l'annulation, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de différer la date d'effet de l'annulation des dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026 au 1^{er} octobre 2024. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions aux fins d'injonction présentées par les requérants.

Sur les frais liés au litige :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge des requérants qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de SNCF Réseau la somme de 3 000 euros à verser à chacun des requérants, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les dispositions tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 sont annulées.

Article 2 : L'annulation prononcée à l'article 1^{er} prendra effet le 1^{er} octobre 2024.

Article 3 : SNCF Réseau versera à chacun des requérants une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par SNCF Réseau au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la région Auvergne-Rhône-Alpes, la région Bourgogne-Franche-Comté, la région Centre-Val de Loire, la région Hauts de France, Ile-de-France Mobilités, la région Occitanie, la région Nouvelle-Aquitaine et la région Grand Est, à la société SNCF Réseau et à l'Autorité de régulation des transports.

Copie en sera adressée au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.