ADP
Aéroports de Paris

RESEAU
FERRE DE
FRANCE

SNCF

CDG Express
Groupement d'Intérêt Économique

GIDE LOYRETTE NOUEL

Mars 2001

Etude juridique pour la réalisation d'une liaison ferroviaire dédiée entre Paris Gare de l'Est et l'aéroport Roissy - CDG

Rapport final

Etude juridique pour la réalisation d'une liaison ferroviaire dédiée entre Paris Gare de l'Est et l'aéroport Roissy – Charles de Gaulle

Rapport Final

Mars 2001

Introduction

Le projet "CDG Express" nécessite la réalisation de travaux importants d'infrastructure. Ces travaux portent à la fois sur les infrastructures de transport (liaison entre Noisy-le-Sec et les lignes TGV) et sur des infrastructures d'accueil (aménagements de halls et d'accès particuliers). Les infrastructures d'accueil sont réalisées sur le domaine de la SNCF (Gare de l'Est) ou sur le domaine d'ADP (terminaux à Roissy). Au stade actuel des études, le coût global des travaux d'infrastructure est estimé à environ 4 milliards de Francs.

Le concept du projet impose un matériel roulant spécialement aménagé. Les voitures utilisées seront exclusivement affectées à la liaison GDG Express. L'investissement en matériel roulant se situe dans une fourchette de 500 à 600 millions de Francs.

Les besoins en fonds de roulement (mise en route du projet, communication externe, etc..) n'ont pas encore été quantifiés.

* *
*

Compte tenu du niveau des financements requis, les promoteurs du projet s'interrogent sur la possibilité de recourir aux techniques de financement de projet. Le financement par le secteur privé d'investissements publics a, en effet, donné lieu, ces dernières années, à quelques exemples remarquables de réalisation. Citons parmi eux le Tunnel sous la Manche et le Stade de France.

Dans ces projets, le secteur privé[1] construit, finance et exploite le projet et le rend au concédant, c'est à dire aux pouvoirs publics, à la fin de la période de concession. C'est le secteur privé qui prend l'ensemble des risques du projet et qui est rémunéré pour ce faire.

A défaut d'un financement de type "privé" des travaux d'infrastructure, on peut imaginer que les risques liés à l'exploitation du projet soient transférés par le propriétaire des infrastructures à un gestionnaire délégué. Le gestionnaire délégué exploite le service à ses risques et périls. Il reverse au propriétaire une redevance permettant à ce dernier d'amortir le coût des travaux et, le cas échéant, de rembourser les emprunts qu'il a pu souscrire pour les besoins de leur financement.

[1] La notion de secteur privé n'est pas entendue ici de manière réductrice et les techniques de financement pourraient être mises en œuvre par une entité particulière même si celle-ci était constituée de personnes de droit public, sous réserve bien entendu que leur statut respectif leur permette de participer à une telle entité.

Ces deux schémas correspondent aux techniques classiques de gestion déléguée du service public que constituent la concession et l'affermage.

* *
*

L'application de ces techniques de financement ou de gestion déléguée au projet de liaison expresse a déjà fait l'objet d'une étude préliminaire par A.V. Consultants.

L'objet de l'étude confiée au cabinet Gide Loyrette Nouel est d'approfondir les scénarios de montage du projet développés dans l'étude d'A. V. Consultants et d'y apporter des éléments d'analyse complémentaires afin de dégager ceux des scénarios qui sont envisageables, compte tenu du cadre réglementaire régissant les activités de transport ferroviaire en France. L'étude est menée *"à droit constant"*, sans anticiper sur les évolutions prochaines des règles d'organisation du secteur et en prenant en compte les compétences propres des trois établissements publics directement concernés (ADP, RFF et la SNCF) et des autorités compétentes en matière de transport en Ile de France. Il est précisé dans les termes de référence de la mission que les scénarios permettant d'associer l'initiative privée au financement de la construction et de l'exploitation de l'ouvrage devront être privilégiés.

La première partie de ce rapport est consacrée à l'analyse des différents scénarios de montage du projet afin de déterminer leur faisabilité au regard des contraintes juridiques liées à l'organisation actuelle du secteur des transport ferroviaires.

Dans la seconde partie du rapport, les schémas possibles de montage du projet sont étudiés plus en détail de façon à préciser leurs caractéristiques principales et à évaluer les risques juridiques et financiers liés à leur mise en œuvre.

* *
*

Table des matières

Partie I – Les différents scénarios du montage de projet et leur faisabilité juridique 5

1. Les scénarios privilégiant le financement de tout ou partie du projet 5

1.1. Les options de financement privé 6

1.2. Les contraintes institutionnelles 8

1.2.1. L'option globale 8

1.2.2. L'option partielle 11

1.2.3. L'option réduite 12

2. Les formules d'exploitation par un tiers 14

2.1. Le transfert des risques liés à l'exploitation du service 14

2.2. L'introduction de modes dits "privés" de gestion dans un service public ou à vocation collective 15

Partie II –Etude des schémas possibles de montage 17

1. Les scénarios de financement des infrastructures du projet 17

2. Les scénarios de prise en charge des risques de l'exploitation 19

* *
*

Annexes

Annexe 1 — *Note sur l'appartenance de la ligne CDG Express au Réseau ferré national*

Annexe 2 — *Les contraintes institutionnelles liées à l'organisation des transports ferroviaires en France*

Annexe 3 — *Note sur le rôle du Syndicat des Transports Parisiens*

Annexe 4 — *Note sur la compatibilité des attributions de l'établissement public Aéroport de Paris avec la mise en place de la ligne CDG Express*

* *
*

Partie I Les différents scénarios de montage du projet et leur faisabilité juridique

Les scénarios de montage du projet CDG Express doivent être distingués selon leur finalité. On doit, en effet, distinguer les schémas dont l'objectif principal est de faire financer par le secteur privé tout ou partie des travaux de construction de ceux dont l'objet est essentiellement d'associer le secteur privé à l'exploitation du projet ou d'introduire des éléments de gestion privée dans cette exploitation.

Il est à noter que cette distinction ne recouvre pas exactement la distinction traditionnelle concession / affermage, même si elle n'en est pas très éloignée.

1. Les scénarios privilégiant le financement de tout ou partie du projet

Dans la concession de travaux et de service publics, l'autorité publique organisatrice concède à un tiers le droit d'exploiter le service à charge pour lui de réaliser et de financer les travaux d'établissement du service en question.

Le financement privé[2] de ces projets intervient grâce à la mise en place de techniques particulières dites de financement de projet ou de "financement sans recours". A la différence d'un financement bancaire classique, garanti par l'ensemble des actifs de l'emprunteur, le financement de projet se caractérise par le fait que son remboursement est assuré principalement, sinon exclusivement, par les seules recettes d'exploitation.

L'avantage du recours à une telle technique, dans le cadre du projet CDG Express serait essentiellement d'éviter de mobiliser les ressources du secteur public pour le financement du projet. D'autre part, l'engagement du secteur bancaire commercial peut constituer pour la puissance publique un gage de solidité des fondamentaux économiques de l'opération.

L'introduction de ces techniques dans le cadre d'un projet public est toujours délicate. Les banques commerciales, en leur qualité de prêteur de fonds, introduisent des contraintes particulières dans la structuration du projet, contraintes qu'il n'est pas toujours facile de conjuguer avec celles du secteur public ou du droit administratif.

Au cas particulier, il s'agira de déterminer les options possibles de financement "privé" (**1.1**) et leur faisabilité au regard des contraintes institutionnelles liées à l'organisation du secteur des transports ferroviaires (**1.2**).

---

2 C'est à dire par le secteur bancaire.

1.1 Les options de financement privé

Le financement privé n'est envisageable que lorsque la viabilité économique du projet est démontrée. On relèvera cependant que l'appréciation par les banques commerciales de la viabilité économique d'un projet ou de sa "bancabilité" fait intervenir des critères de rentabilité très élevés. Ces critères sont liés, d'une part, au coût de l'argent sur le marché et, d'autre part, à la durée relativement modeste des périodes de remboursement acceptées par les banques pour ce type de projet[3].

Seules les opérations à forte rentabilité à court ou moyen terme peuvent donc être financés à travers des techniques de financement de projet. Les investissements à long terme avec des ouvrages ayant une durée de vie importante (par exemple barrages hydrauliques) peuvent difficilement être financés en recourant à ces techniques même s'ils sont "rentables" du point de vue de l'équilibre financier, sauf en combinant le financement privé à des subventions publiques [4].

Dans cette logique, l'analyse des schémas avec financement privé doit envisager différentes options selon le périmètre de financement retenu : une option globale où l'ensemble du projet est financé et construit par le concessionnaire et une option partielle où tout ou partie des travaux d'infrastructure est construit par la puissance publique, le concessionnaire étant essentiellement responsable, dans ce dernier cas, du financement et de la réalisation des infrastructures d'accueil et du financement et de la fourniture du matériel roulant.

Cette dernière option peut également être réduite au financement des seules infrastructures d'accueil.

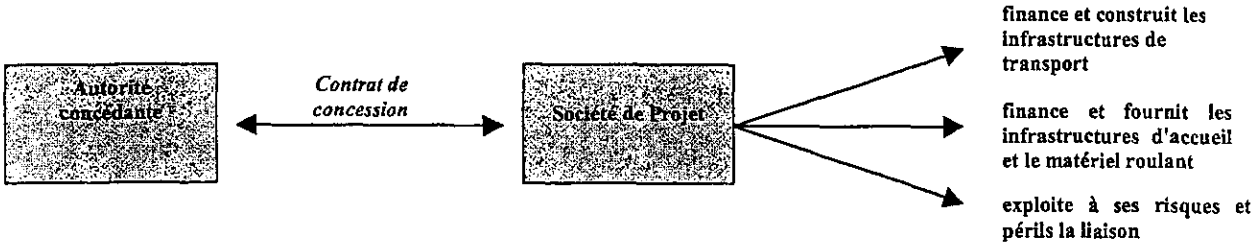
---

3 Les durées de remboursement des prêts commerciaux pour ce type de projet excèdent rarement 15 ans, y compris la période de différé, c'est à dire de construction du projet. Le financement du Tunnel sous la Manche, par exemple, n'a pas échappé à cette règle (12 ans plus période de différé) sauf pour deux institutions spécialisées qui ont consenti des prêts de plus longue durée (Crédit National et la Banque Européenne d'Investissement).

4 C'est notamment le cas de certains ouvrages périurbains réalisés en concession. L'effort financier lié à la réalisation de l'ouvrage est partagé entre le concessionnaire et la puissance publique. A titre d'exemple, la convention (juillet 1991) passée entre la Communauté Urbaine de Lyon et la société concessionnaire pour la réalisation du Boulevard Périphérique – Tronçon Nord de Lyon, prévoyait un montant de subventions d'investissement correspondant à environ un tiers du coût total de réalisation du projet.

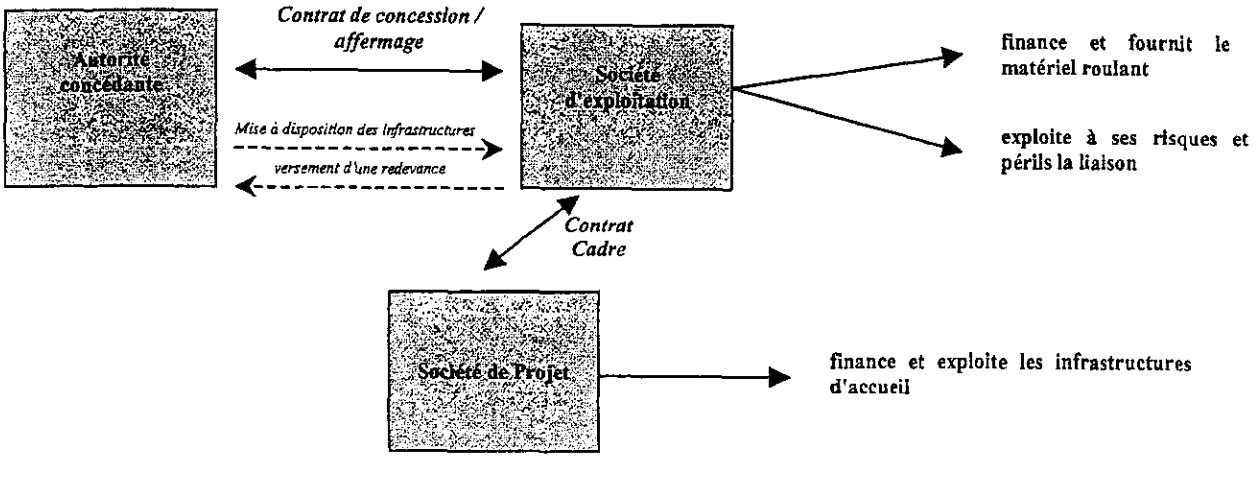
Dans le cas du projet CDG Express, ces options de financement se traduiraient, en théorie, de la façon suivante sur le plan contractuel :

Option globale de financement



Option partielle de financement

Option réduite de financement



La "Société de Projet" est la société qui souscrit les emprunts auprès des banques. L'un des éléments du financement de projet est le caractère spécialisé de l'objet de la Société de Projet. La Société de Projet peut être constituée par des personnes de droit privé ou de droit public, sous réserve, dans ce dernier cas, de leurs statuts particuliers.

Dans l'option partielle, il peut être demandé à la Société de Projet de verser une "redevance"[5]. Cette redevance ne correspond pas réellement à la couverture d'un échéancier de remboursement mais plutôt au coût d'amortissement (y compris des réparations) de l'infrastructure.

1.2 Les contraintes institutionnelles

Les contraintes institutionnelles du projet sont liées à l'organisation du système des transports ferroviaires en France qui concerne à la fois les missions de développement de l'infrastructure ferroviaire et les missions d'exploitation des services ferroviaires.

C'est en fonction de ces contraintes que les trois schémas (correspondant à l'option globale, l'option partielle et l'option réduite) doivent être analysés. Il doit être noté, toutefois, que l'option réduite qui porte sur le financement, la réalisation et l'exploitation des infrastructures d'accueil, infrastructures qui ne rentrent pas dans la sphère des transports ferroviaires, n'est pas soumise aux mêmes contraintes institutionnelles que les deux premières options.

1.2.1 L'option globale

L'analyse des dispositions législatives et réglementaires applicables au transport ferroviaire[6] tend à montrer que la ligne CDG Express et les nouvelles infrastructures de transport qui seront réalisées à cet effet s'incorporeront au *réseau ferré national.*

Il s'agit là d'une donnée essentielle du projet dont la structuration devra prendre en compte les règles particulières applicables à l'organisation des transports ferroviaires en France et aux rôles respectifs de RFF et de la SNCF.

Dans le contexte de l'organisation du projet en concession, on relèvera les deux contraintes institutionnelles suivantes :

(a) *attributions de RFF en matière de maîtrise d'ouvrage*
Dans la mesure où la construction de la ligne CDG Express constitue une opération d'investissement sur le réseau ferré national, la maîtrise d'ouvrage de cette opération relève de la compétence exclusive de RFF, lequel peut, par

5 L'article 10 du décret n° 97446 du 5 mai 1997 autorise des conditions particulières de fixation des redevances "*pour permettre le financement de certaines infrastructures*".

6 Voir en Annexe 1 la note sur l'appartenance de la ligne CDG Express au réseau ferré national.

dérogation aux dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 *relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée* confier un mandat à la seule SNCF, après définition du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle, conformément aux articles 1er, alinéa 5, de la loi du 13 février 1997 et 6 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997[7].

(b) *le monopole de la SNCF sur les services de transport sur le Réseau ferré national*

La SNCF détient à ce jour un monopole d'exploitation des services de transports ferroviaires sur le réseau ferré national à l'exception des droits de transit sur le réseau ferré national, des regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires pour des prestations de service de transports internationaux, et des droits d'accès au réseau des entreprises ferroviaires pour l'exploitation des services de transports combinés internationaux de marchandises[8].

L'existence de ces contraintes institutionnelles écarte de façon définitive la possibilité d'une concession avec option globale de financement : RFF ne peut pas confier la maîtrise d'ouvrage des infrastructures à un tiers, sauf sous la forme d'un mandat à la SNCF, et cette dernière bénéficie d'un droit d'exploitation sur les infrastructures réalisées que celles-ci soient financées par RFF ou un tiers.

En particulier, un montage en concession de type Orlyval ne peut être envisagé, dès lors que la future ligne CDG Express est rattachée au réseau ferré national[9].

La seule possibilité envisageable serait que RFF donne en concession à la SNCF la réalisation de l'infrastructure et son exploitation. Le droit positif réserve cependant au seul RFF la mission statutaire du développement des transports ferroviaires et l'octroi d'une telle concession par RFF au profit de la SNCF qui aboutirait à un transfert des

---

7 Cette question est étudiée plus en détail en Annexe 2, § 1.1.

8 Cette question est étudiée plus en détail en Annexe 2, § 1.2.

9 Il est rappelé que le projet Orlyval a été réalisé sous forme d'une concession conclue entre le Syndicat des Transports Parisiens ("S.T.P.") et la société Orlyval (avril 1988). A l'intérieur de la Région des Transports Parisiens, le S.T.P., en sa qualité d'autorité administrative des transports publics de voyageurs, détient, en effet, la compétence légale pour confier par un contrat de concession de service et de travaux publics, comme dans le cas d'Orlyval, la construction et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire. Cette possibilité a été expressément reconnue par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 mars 1995 (N°356931, Assemblée Générale, Section des Travaux Publics, EDCE 1995, p. 399) dans lequel il a confirmé que "*la construction et l'exploitation de lignes ferroviaires nouvelles en Ile-de-France n'est pas réservé à la RATP. Le Syndicat des transports parisiens pourrait donc les confier à d'autres entreprises, ainsi qu'il l'a d'ailleurs fait en 1988 pour la ligne 'Orlyval'* ". L'intervention de la loi du 13 février 1997 portant création de RFF et de ses décrets d'application n'a pas pu avoir pour effet de remettre en cause cette position de la Haute juridiction administrative dans la mesure où ces textes n'ont pas entendu déroger aux règles d'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne. Il serait donc possible pour le S.T.P. de confier en concession la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne de transport dans la région parisienne. Toutefois, le rattachement de la ligne CGD Express au réseau ferré national rend impossible l'attribution d'une concession par le S.T.P. pour la réalisation et l'exploitation de cette ligne.

missions essentielles de RFF à la SNCF nécessiterait une modification des textes existants[10].

Une première conclusion est donc, qu'en l'état du droit positif, la responsabilité financière et technique de la réalisation des infrastructures de transport complémentaires nécessaires au projet CDG Express ne peut être transférée par RFF à un tiers, même à la SNCF.

Le monopole d'exploitation de la SNCF s'appliquera de plein droit à ces infrastructures additionnelles.

Cette option correspond largement au schéma IV.1 *La concession de travaux et de service publics* du rapport d'A. V. Consultants aux termes duquel RFF confierait à une société privée la construction et l'exploitation de la ligne CDG Express. On doit souscrire aux conclusions des auteurs du rapport qui écartent ce schéma pour les raisons développées ci-dessus.

Le deuxième schéma développé dans l'étude d'A. V. Consultant, schéma IV.2 l*a concession de service public : l'affermage,* doit également être écarté pour les mêmes raisons. Dans ce schéma, RFF affermerait la ligne CDG Express à une société privée, contre le versement de redevances d'utilisation. Cette société ferait exploiter la ligne par SNCF et percevrait les recettes d'exploitation, la SNCF étant alors considérée comme un prestataire de service, sous-traitant de la société privée. Ce schéma est cependant "*juridiquement fragile*" pour reprendre l'expression utilisée par les rédacteurs du rapport[11]. L'affermage au profit de la société privée implique nécessairement, en effet, que RFF confie à cette société privée l'exploitation de la ligne. Or, l'affermage, comme toute délégation de service public, suppose que la personne délégante soit elle-même investie de la mission qu'elle délègue. Dans le cas particulier, RFF ne saurait déléguer à un tiers la mission d'exploitation de la ligne, mission qui n'entre pas dans ses attributions et qui relève exclusivement de celles de la SNCF. Le fait que la SNCF exploite la ligne, comme prestataire de service de la société privée, ne serait pas de nature à rendre régulier l'affermage entre RFF et la société privée. Ce schéma ne peut donc pas, lui non plus, être retenu pour structurer le projet CDG Express.

Dans un tel contexte, le financement "privé" des infrastructures de transport apparaît totalement exclu, même en "l'adossant" partiellement sur les redevances qui pourraient être versées par la SNCF à RFF comme le permettent les dispositions de l'article 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 *relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national.*

---

10 L'avis rendu par le Conseil d'Etat (avis n° 351-619 du 2 juillet 1992) sur la possibilité pour la SNCF de concéder à un tiers la réalisation et l'exploitation du TGV Est conserve, de ce point de vue, toute sa valeur même si RFF a été créé à une date postérieure à cet avis.

11 Paragraphe V. du rapport "*Et pour conclure à ce stade*" (page 37).

La poursuite du projet imposera donc de vérifier les fondamentaux suivants auprès des établissements concernés :

- les capacités de RFF à mobiliser les financements nécessaires à la réalisation des travaux d'infrastructure de transport, et
- les conditions "d'utilisation" (redevances de l'article 10 du décret n° 97-446) à partir desquelles RFF accepterait de s'engager dans cet investissement et l'acceptabilité de ces conditions par la SNCF, en termes de risque financier.

1.2.2 L'option partielle

La structure institutionnelle du secteur des transports en France ne permet pas le financement de type "privé" de l'infrastructure de transport du projet CDG Express. Cependant les infrastructures d'accueil du projet CDG Express et le matériel roulant représenteront des investissements relativement lourds (environ 20% du coût total du projet hors fonds de roulement). Il peut donc être envisagé que la SNCF confie l'exploitation de la ligne à un tiers à charge pour ce tiers exploitant de réaliser les infrastructures d'accueil et de fournir le matériel roulant.

La SNCF bénéficie, dans le cadre législatif existant, du quasi-monopole de l'exploitation du service de transport ferroviaire sur le réseau ferré national. L'existence de ce quasi-monopole n'interdirait pas à la SNCF de confier à un tiers l'exploitation d'une des missions dont elle a la charge : "*la SNCF peut, lorsqu'elle l'estime nécessaire, passer convention pour charger un autre exploitant qu'elle-même d'exploiter une ligne ou une section de ligne du réseau ferré national*"[12]. Ces conventions d'exploitation sont alors portées à la connaissance de RFF puis sont soumises à l'approbation du Ministre chargé des transports.

Toutefois, la portée de cette dérogation reste limitée[13]. L'analyse montre, en effet, que cette disposition ne peut autoriser la SNCF, en l'état des textes, à déléguer l'une de ses missions essentielles de service public que constitue l'exploitation du réseau ferré national ou même d'une partie de celui-ci. Les obligations qui pourraient être déléguées à une entreprise tierce par la SNCF dans le cadre de ces "*conventions*" devraient rester limitées ; l'objet de ces conventions ne peut être, en tout état de cause, de mettre en place un système de concession ou d'affermage du service public.

La SNCF devra donc assurer la responsabilité à titre principal de l'exploitation de la ligne CDG Express. Il est difficile dans ces conditions de transférer à un tiers la responsabilité entière du financement du matériel roulant nécessaire à cette exploitation[14].

---

12 Article 4-1 du cahier des charges de la SNCF modifié par le décret n° 99-11 du 7 janvier 1999.

13 Voir l'analyse détaillée menée sur cette question au paragraphe 1.2.2 de l'Annexe 2.

14 Ceci n'exclut pas les systèmes intermédiaires de financement qui pourraient être mis en place par la SNCF pour assurer le financement du matériel roulant. Certains équipements ferroviaires sont financés

1.2.3 L'option réduite

Le financement, la réalisation et l'exploitation des installations d'accueil en gare de l'Est dédiées à la ligne future peuvent se concevoir indépendamment des conditions de réalisation et d'exploitation des infrastructures de transport.

Il est envisageable que la SNCF autorise ADP à occuper et à utiliser certains bâtiments ou espaces situés dans la gare de l'Est. Dans la mesure où le service qui serait fourni est essentiellement destiné aux passagers aériens vers ou en provenance de Roissy, la réalisation et l'exploitation du terminal d'accueil en gare de l'Est par ADP n'apparaît pas contradictoire avec le principe de spécialité applicable à cet établissement public[15].

Les conditions économiques de l'exploitation d'un tel terminal doivent être déterminées par les promoteurs du projet en prenant en compte les intérêts des différents intervenants.

(a) Selon une première conception, le terminal d'accueil apporte une plus value au réseau de transport de la région Ile de France, et donc aux opérations de la SNCF, en apportant un nouveau flux de voyageurs prêts à payer un tarif supérieur au tarif commun. Les promoteurs du projet ont donc un intérêt à la présence d'ADP dans les locaux de la gare de l'Est. Les installations sont donc mises gracieusement à disposition d'ADP à charge pour ADP de procéder à des services de pré-enregistrement. Cette première approche du rôle d'ADP n'apporte pas de réelles solutions sur le plan du financement et de la réalisation du projet.

(b) Dans une autre logique, le terminal pourrait être considéré comme un élément connexe, directement utile à ADP pour l'exercice de ses missions statutaires d'acheminement des passagers. Dans cette conception, le projet rend un service à ADP, service qui doit être rémunéré comme tel : ADP réalise le terminal d'accueil selon des modalités contractuelles à définir, entretient cet équipement et le fait fonctionner grâce à son personnel.

On peut aller beaucoup plus loin dans cette logique compte tenu du caractère spécialisé de la liaison. ADP pourrait, en effet, considérer la ligne CDG Express comme un élément nécessaire et connexe à ses activités d'acheminement des passagers aériens. Cette liaison présente un intérêt direct pour établissement public, tant pour le développement de la plate-forme aéroportuaire que pour l'amélioration de la qualité du service offert aux voyageurs aériens.

---

par des prestataires de service auxquels la SNCF confie des prestations d'exploitation de lignes ferroviaires. Cependant la rémunération versée à ces prestataires prend en compte cette mise à disposition. De même, ces conventions mettent en place des mécanismes d'indemnisation, applicables à l'expiration de la durée contractuelle, pour le matériel roulant financé par le prestataire et non amorti par ce dernier sur la durée de la convention. Le risque ultime de financement est donc supporté par la SNCF.

15 Se reporter sur ce point à l'étude détaillée donnée en Annexe 4.

Dans un telle optique, ADP devient le demandeur du service auprès de la SNCF (et de RFF) ou en quelque sorte l'organisateur / promoteur de la liaison de transport.

La réalisation et l'exploitation de la ligne CDG Express a pour principale raison d'être la prise en compte des besoins de desserte ferroviaire de la plate-forme aéroportuaire de l'aéroport Charles de Gaulle dans des conditions de rapidité, de fréquence et de qualité nécessitées par un usage destiné principalement aux utilisateurs des services et installations du transport aérien. C'est pourquoi cette réalisation et cette exploitation pourraient être réalisées dans le contexte d'un accord général entre ADP et la SNCF.

Cet accord pourrait poser le principe de l'obligation pour la SNCF de mettre en place une liaison ferroviaire spécialisée avec certaines obligations de fréquence et des normes de qualité particulières. La SNCF pourra être fondée à obtenir, en retour, de la part d'ADP, une forme de "garantie de fréquentation", laquelle pourra, en cas de niveau de fréquentation insuffisant au regard des objectifs de l'exploitation, donner lieu au versement par ADP d'une compensation financière liée au déficit de fréquentation constaté. Cette garantie de fréquentation pourra également avoir pour contrepartie l'intéressement financier d'ADP aux résultats d'exploitation de la ligne dès lors que les objectifs de fréquentation assurant la rentabilité de la ligne sont atteints.

La contrepartie juridique des flux financiers susceptibles d'exister entre ADP et la SNCF est l'exécution d'un service ferroviaire dont la capacité, les exigences techniques et les modalités d'exploitation seront presque entièrement déterminées en fonction des demandes de l'établissement aéroportuaire.

Les règles de la comptabilité publique auxquelles ADP est soumis en application de l'article R. 253-2 du code de l'aviation civile ne s'opposent pas à ce qu'un établissement public s'engage, par contrat, à prendre en charge une partie du déficit d'exploitation d'un service dans la mesure où ce service, d'une part, aura été défini et organisé selon les besoins des utilisateurs des installations aéroportuaires, et d'autre part, répond aux exigences de développement de l'aéroport Roissy - Charles de Gaulle géré par ADP.

Une organisation de cette nature paraît compatible avec les règles de spécialité applicables aux établissement publics et, notamment, à ADP[16]. Il est clair qu'une telle participation d'ADP devra être autorisée dans les conditions prévues par l'article R. 252-12 du code de l'aviation civile[17].

16 Se reporter sur ce point à l'étude détaillée donnée en Annexe 4.

17 On rappellera, en outre, que le comptable public ne saurait faire obstacle au paiement éventuel par ADP de sa participation financière pour des raisons autres que celles qui justifient les opérations de contrôle des dépenses, limitativement énumérées par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général de la comptabilité publique*. Le Conseil d'Etat a dès lors déjà jugé que le comptable public n'est pas le juge de la légalité des décisions administratives (CE, 5 février 1971, *Sieur Balme*, p. 105).

2. Les scénarios privilégiant la prise en charge du risque de l'exploitation

Les scénarios analysés dans cette partie privilégient la notion de prise en charge du service et des risques qui y sont associés par rapport au financement de ce service. Ces formules partent donc de l'hypothèse que RFF a financé l'infrastructure de transport et que la SNCF a financé[18] les équipements nécessaires à la prestation du service (matériel roulant et, le cas échéant, le terminal d'accueil).

L'ensemble des variantes de gestion déléguée repose sur deux éléments essentiels : la prise en charge du risque de l'exploitation du service et l'introduction de modes dits "privés" de gestion dans un service public ou à vocation collective.

2.1 Le transfert des risques liés à l'exploitation du service

Dans cette conception, l'autorité gestionnaire du service confie à un tiers l'exploitation technique et commerciale d'un service qu'elle a elle-même mis en place. En contrepartie d'une redevance, ce tiers fait fonctionner le service à ses risques et périls.

Dans le cas du projet CDG Express, la SNCF confierait à un tiers l'exploitation de la liaison et, éventuellement, du terminal d'accueil. L'intérêt du système serait d'abord de garantir un retour minimum des investissements réalisés par RFF et la SNCF à travers le versement d'une redevance par l'exploitant. En second lieu, le système permettrait d'éviter de mettre à la charge de la SNCF les éventuelles pertes d'exploitation liées au fonctionnement de la liaison. Cette solution n'est pas très éloignée de l'option de financement dite "partielle"[19] à ceci près qu'elle n'implique pas, de la part de l'exploitant, le financement de biens d'infrastructure ou du matériel roulant.

La validité des schémas de ce type repose essentiellement sur la qualité de l'exploitant (pour sa prestation technique) mais aussi sur sa capacité financière et plus particulièrement sur sa capacité à faire face aux pertes de l'exploitation. L'expérience montre que le vice fondamental des solutions de ce type est la distorsion entre l'engagement financier de la puissance publique qui a financé l'infrastructure et qui est donc, comme on dit vulgairement, "collée" avec l'infrastructure et les charges de remboursement qu'elle représente, et l'engagement contractuel de l'exploitant. Dès lors que cet engagement contractuel excède les capacités financières de celui-ci, il met fin au contrat quelles qu'en soit les conséquences pour lui, y compris sa liquidation judiciaire.

---

18 Sans exclure les systèmes intermédiaires de financement auxquels pourraient recourir la SNCF (voir la note 14 au point 1.2.2 ci-dessus).

19 Voir paragraphe 1.2.2 ci-dessus.

La mise en œuvre de la règle selon laquelle le fournisseur d'une garantie doit avoir une surface au moins équivalente à cette garantie paraît extrêmement difficile dans le contexte de CDG Express. La création d'une société commune entre RFF, la SNCF et ADP n'apparaît pas susceptible d'apporter une réponse satisfaisante à cette problématique, si tant est qu'une telle société puisse être constituée avec la participation de RFF[20] ou d'ADP[21].

Enfin, il est rappelé que le cadre réglementaire actuel ne permet pas la mise en place d'une véritable délégation de service public. Si l'exploitation de la ligne CDG Express était confiée à une personne tierce en vertu des dispositions de l'article 4-1 du cahier des charges de la SNCF, une telle convention ne saurait emporter les conséquences qui s'attachent à une délégation de service public : la société tierce ne pourrait donc pas assumer le risque d'exploitation qui incombe exclusivement à la SNCF[22].

Ce scénario ne peut donc véritablement constituer une option de structuration du projet CDG Express et doit donc être écarté.

Ce scénario n'est pas très éloigné de la solution variante combinée des scénarios 2 et 3 du rapport d'A. V Consultants (paragraphe IV.4) au terme duquel la SNCF confierait à une société ad hoc, constituée entre ADP, RFF et la SNCF, l'exploitation de la ligne et les risques financiers liés au projet. Pour les raisons évoquées ci-dessus, ce scénario ne peut donc être retenu pour structurer le projet CDG Express.

2.2 L'introduction de modes dits "privés" de gestion dans un service public ou à vocation collective

Les établissements publics sont souvent confrontés à des problématiques de fonctionnement interne qui empêchent la création de services différenciés auprès de leurs usagers.

La délégation de la gestion du service peut apporter une réponse à la recherche d'un mode organisationnel différent qui se rapproche, par sa souplesse, de ceux utilisés dans le secteur privé. L'objectif poursuivi à travers cette externalisation est plus un

---

20 La régularité de la participation de RFF au capital de la société exploitante de la ligne CDG Express doit être analysée au regard de la spécialité de l'établissement public et des règles relatives à ses missions et à ses statuts fixés principalement dans le décret n° 97-444. L'article 31 du décret dispose que le conseil d'administration de RFF *"décide de la prise, de l'extension ou de la cession de participations financières, et de la création ou de la cession de sociétés filiales"*. Au regard de l'objet confié par la loi du 13 février 1997 à RFF et des motifs pris en compte par le législateur pour justifier la création de RFF, il semble difficile *a priori* de considérer que l'exploitation d'un service de transport ferroviaire figure au nombre des missions statutaires de RFF alors que "*la création de RFF permet de désendetter la SNCF et de doter l'Etat d'un outil lui permettant d'agir sur les infrastructures ferroviaires*" (A. Marleix, Rapport AN, n° 3325, 30 janvier 1997, p. 57).

21 Par opposition à la formule envisagée au paragraphe 1.2.3 ci-dessus, la simple prise de participations par ADP dans une société d'exploitation ferroviaire nous semblerait difficile, voire impossible, à concilier avec le respect du principe de spécialité décrit en Annexe 4.

22 Se reporter sur ce point à l'étude détaillée donnée en Annexe 2 (§. 1.2.2).

mode d'organisation commerciale qu'un mode de transfert des risques de l'exploitation du service.

Si une telle conception est privilégiée, il conviendra de déterminer le niveau de délégation souhaitée, toutes les solutions étant envisageables, depuis la délégation totale de l'exploitation du service (sous réserve que cette délégation ne comprenne pas le risque d'exploitation) jusqu'à la délégation à un prestataire de certaines fonctions commerciales limitées ou de certains services clairement identifiés. Dans une solution de cette nature, la création d'une société commune entre les promoteurs du projet pourrait prendre toute sa dimension. Cette variante correspond à l'option *relation directe RFF/SNCF* du rapport d'A. V. Consultants (paragraphe IV.3).

Les accords conclus entre British Rail, la SNCF et la SNCB relativement au service transmanche et les accords relatifs à la mise en place et au fonctionnement du service Thalys donnent une bonne idée de ce qui peut être accompli dans ce domaine.

On doit relever cependant que ces accords lient des exploitants de réseaux ferroviaires et que l'objet de ces accords est essentiellement (i) de partager les recettes liés à l'exploitation d'un service ferroviaire commun et (ii) de définir les règles et modalités d'exploitation de ce service commun. Il n'est pas évident que cette solution apporte des avantages réels sur le plan de l'exploitation, si les autres parties à ces accords étaient limitées à RFF et ADP.

D'autre part, comme cela a été indiqué ci-dessus, de fortes réserves doivent être faites sur la possibilité pour RFF ou même ADP de participer à une telle structure compte tenu des règles de spécialité applicables aux établissement publics. RFF ne peut, en effet, ajouter un risque d'exploitation au risque du financement des infrastructures qu'il devra supporter, alors qu'ADP ne peut pas prendre directement part à une activité de transporteur ferroviaire.

Dans le cadre d'une option du type de celle envisagée au paragraphe 1.2.3 ci-dessus, la SNCF pourrait mettre en œuvre ce type de structure avec des prestataires extérieurs. Il pourrait s'agir de conventions conclues en application de l'article 4-1 du cahier des charges de la SNCF[23].

Alternativement, dans le cadre d'une option réduite du type de celle exposée au paragraphe 1.2.3, la création d'une structure de contrôle entre la SNCF et ADP, avec ou sans personnalité morale, pourrait également être envisagée pour superviser et contrôler l'application des accords et les flux financiers liés au fonctionnement du service de liaison spécialisée.

Il s'agit là de variantes qui restent limitées dans leurs implications sur le plan financier et qui ne peuvent donc réellement influer sur la structuration du projet.

23 Cahier des charges modifié par le décret n° 99-11 du 7 janvier 1999.

Partie II Etude des schémas possibles de montage

Au terme de l'analyse de la faisabilité juridique des différents scénarios de montage juridique du projet CDG Express, les options de structuration du projet semblent assez limitées compte tenu de l'environnement institutionnel et réglementaire du secteur des transports ferroviaires en France.

Les schémas possibles de montage concernent les deux aspects évoqués dans la première partie, à savoir la question de la responsabilité du financement des investissements nécessaires au projet et celle des risques d'exploitation.

1. Les scénarios de financement des infrastructures du projet

On doit constater, en premier lieu, qu'il n'existe aucun schéma qui permettrait de faire financer par le secteur "privé" le coût des travaux d'infrastructure ferroviaire et le matériel roulant. Les membres actuels du GIE CDG Express devraient tous assurer directement l'investissement dans les limites des compétences qui leurs sont reconnues par les textes.

(a) *RFF devra financer les infrastructures ferroviaires*

RFF assume le risque financier de la construction des infrastructures ferroviaires. Des financements extérieurs à l'établissement peuvent être recherchés ; ils devront cependant être garantis à titre principal par RFF.

Le coût de construction des infrastructures devra être maîtrisé. RFF pourra difficilement limiter les risques à ce niveau, la délégation de la maîtrise d'ouvrage à la SNCF n'étant pas susceptible de limiter les risques liés à la construction.

La délégation de la maîtrise d'ouvrage à la SNCF est une question qui doit être analysée dans le cadre des relations RFF/SNCF. Elle ne modifie pas substantiellement la structure du projet.

Par contre, le choix des conditions de passation du marché de maîtrise d'œuvre (à forfait, sur devis, etc..) ainsi que du marché de construction lui-même peuvent avoir un effet sur l'étendue des risques financiers de construction supportés par RFF. En particulier, la conclusion d'un marché de conception réalisation serait de nature à limiter les risques de construction, en associant l'entrepreneur aux études des ouvrages à réaliser.

(b) *La SNCF devra financer le matériel roulant et les équipements annexes*
Il n'est pas possible dans le cadre réglementaire actuel de déléguer en totalité le risque d'exploitation du service de liaison ferroviaire expresse. La SNCF devra donc financer par elle-même les matériels roulants nécessaires à l'exploitation du service.

Il est cependant envisageable, dans le cadre de la participation d'ADP au projet comme "organisateur" du service, qu'ADP participe au financement de certaines voitures ou de certains aménagements réalisés "à sa demande", dans la mesure où ces matériels ou aménagements répondent à certaines spécificités exigées par le transport, à titre principal, de voyageurs aériens.

De même, il est envisageable que la SNCF recoure à des formules de convention de prestation de service du type de celles actuellement en vigueur pour l'exploitation de certaines lignes régionales, pour fournir des prestations d'exploitation et financer l'acquisition de certains matériels nécessaires à l'exploitation de la ligne CDG Express. Une formule de ce type avec une société constituée entre les différents membres du GIE n'est cependant pas possible, comme cela a été indiqué au point 2.1 de la première partie de ce rapport.

(c) *ADP peut participer au financement des infrastructures d'accueil*
D'une part, les contraintes réglementaires sur les infrastructures d'accueil ne sont pas de même nature que celles pesant sur le réseau ferroviaire. D'autre part, les règles relatives à la spécialité des établissements publics n'interdisent pas à ADP de participer au financement d'infrastructures qui apparaissent comme annexes à l'objet principal d'ADP et qui sont utiles à l'exercice de ses missions statutaires. Sous certaines réserves, il pourrait même être envisagé qu'ADP participe au financement de certains matériels roulant servant à l'exploitation du service de transport par la SNCF.

La poursuite du projet imposera de vérifier que les établissements concernés ont la capacité de mobiliser des financements de l'ampleur de ceux évoqués en introduction à ce rapport, soit sur leurs ressources financières propres soit en recourant à des mécanismes de mobilisation extérieurs.

Il existe une certaine flexibilité sur la répartition des investissements entre la SNCF et ADP. Cette flexibilité n'existe pas au niveau de RFF. La détermination du montant de la redevance due par la SNCF à RFF et des conditions d'exploitation de la ligne peuvent contribuer à rétablir certains équilibres entre les membres du GIE CDG Express.

2. Les scénarios de prise en charge des risques de l'exploitation

Concernant les scénarios de prise en charge des risques du projet, on doit également constater qu'il n'existe qu'un nombre limité d'options compte tenu du cadre institutionnel et réglementaire régissant aujourd'hui le secteur des transports ferroviaires.

RFF est tenu de confier l'exploitation des infrastructures appartenant au réseau ferré national à la SNCF et la SNCF ne peut déléguer les risques de l'exploitation.

A ce scénario de base, imposé par les textes, deux aménagements peuvent être apportés. Ces aménagements ne permettent pas cependant une intervention de tiers dans la prise en charge des risques de l'exploitation de la ligne. Ils permettent, toutefois, de répartir les risques de l'exploitation du service entre les différents promoteurs du projet : RFF, la SNCF et ADP.

(a) *Redevances de l'article 10 du décret n° 97-446 (les "Redevances d'utilisation")*
L'article 10 du décret n° 97-446 dispose "*qu'un arrêté des ministres chargés des transports, de l'économie et du budget pris sur proposition de Réseau ferré de France décide, par dérogation aux dispositions* [du décret], *des conditions particulières de fixation des redevances sur une période ne pouvant excéder la durée d'amortissement des investissements considérés, en contrepartie d'un engagement d'utilisation par l'entreprise ferroviaire de ces infrastructures sur cette période*".

Ce texte qui n'a, semble t-il, pas fait l'objet d'application à ce jour, laisse une marge de négociation importante entre les établissement concernés sur les méthodes de fixation de la redevance d'utilisation. La seule contrainte imposée par les textes est que (i) les conditions particulières soient fixées pour la durée d'amortissement de l'infrastructure considérée et (ii) que l'engagement d'utilisation de la SNCF porte sur cette durée.

Il existe donc une flexibilité sur les modalités de calcul des redevances d'utilisation de l'infrastructure. On peut supposer que la pondération entre les différentes composantes[24] utilisées pour la détermination de la redevance pour chaque "section élémentaire" du Réseau ferré national est libre dans le cadre des conventions de l'article 10 du décret n° 97-446. Il est probable qu'il existe une limite à cette flexibilité liée à la rentabilité de l'investissement sur sa période d'amortissement.

La question est de savoir s'il serait envisageable de faire participer RFF à certains risques de l'exploitation à travers des modalités particulières de fixation des redevances d'utilisation du réseau ferré. La redevance pourrait alors comprendre, outre un terme forfaitaire, un terme variable prenant en compte le nombre de passagers, le nombre de navettes à destination de

[24] Les redevances pour chaque section élémentaire du réseau ferré national sont composées "*d'un terme forfaitaire correspondant à l'accès à cette section pour une période donnée, d'un terme correspondant à la réservation d'une capacité d'infrastructure, exigible même si cette capacité n'est pas utilisée, et d'un terme correspondant à la circulation effective*" (article 4 du décret 97-446 du 5 mai 1997.

l'aéroport Charles de Gaulle ou tout autre critère "objectif" lié à l'exploitation du service de liaison spécialisée.

Bien entendu, la répartition des risques "d'exploitation" entre RFF et la SNCF devra prendre en compte les risques de construction et de financement déjà assumés par RFF pour la réalisation des infrastructures ferroviaires nécessaires au projet.

(b) Convention cadre entre la SNCF et ADP

Le deuxième aménagement qui peut être apporté pour répartir les risques de l'exploitation entre la SNCF, qui souscrit à l'engagement de paiement des redevances d'utilisation, et ADP consiste en la mise en place d'une convention cadre entre ces deux derniers établissements[25].

Les principales composantes de cette convention cadre seraient les suivantes :

- La SNCF s'engage vis à vis d'ADP à mettre en place un service de transport des voyageurs aériens selon une certaine fréquence et avec certaines normes de qualité. Il s'agira de mettre en place un véritable cahier des charges auquel la SNCF devra se conformer.

- De son côté, ADP met en place et finance des installations de pré-enregistrement dans l'enceinte de la gare de l'Est. ADP peut également participer par la présence de ses agents au service commercial rendu par la SNCF.

- Un certain nombre de décisions "stratégiques" peuvent être prises en commun par la SNCF et ADP : tarification, choix des créneaux horaires, etc..

- Des dispositions financières et comptables permettent de déterminer le coût du service et les recettes qu'il génère et le nombre de billets délivrés. A partir de ces données, des modes de prise en charge des risques liés à la garantie d'une fréquentation minimale peuvent être définis de manière à parvenir à une répartition équitable des différents risques liés à l'exploitation, entre la SNCF et ADP.

  En réponse aux obligations d'ADP en termes de fréquentation, ADP pourrait être directement intéressé à d'éventuels résultats supplémentaires liés à une fréquentation supérieure à certains seuils préalablement définis.

---

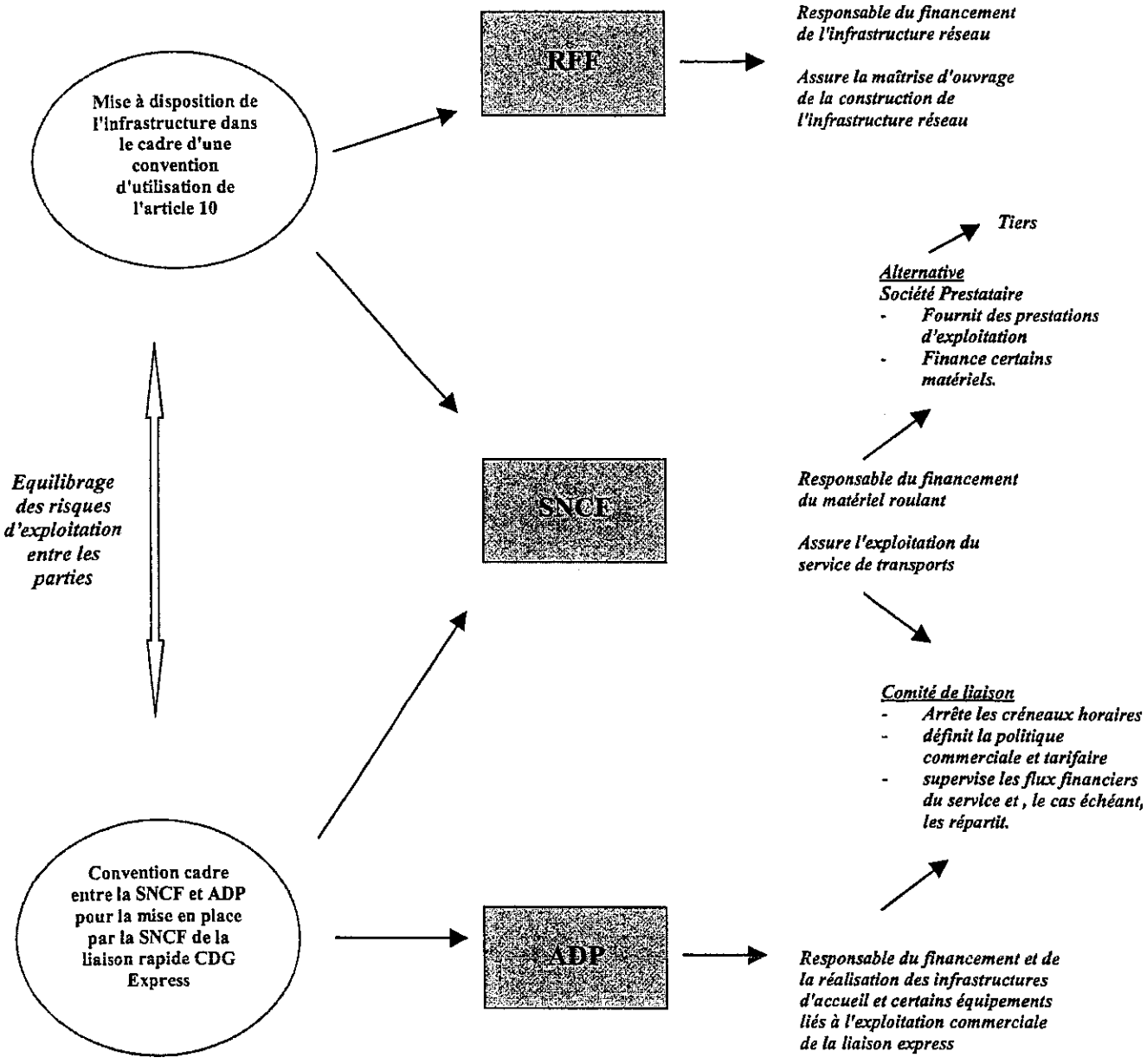
25 ADP et la SNCF ont déjà une expérience de ce type de convention cadre. L'exploitation de la ligne "Roissy-Rail" fait l'objet d'une convention particulière entre ADP et la SNCF, pour définir, notamment, les obligations de chaque établissement en termes de réalisation d'infrastructures et les méthodes de répartition des recettes entre ces établissements. Les termes et conditions de la convention existante seront cependant difficilement transposables au cas de la convention cadre proposée pour la liaison CDG Express.

- En contrepartie de l'engagement de la SNCF sur l'exploitation de cette ligne "dédiée", il pourrait être envisagé qu'ADP participe au financement des équipements spécifiques des matériels roulants afin que ces derniers répondent aux besoins particuliers des voyageurs aériens. Le niveau de la garantie de fréquentation minimale devra être adapté en fonction de l'importance plus ou moins grande des risques financiers pris par ADP de ce chef.

- Les relations contractuelles entre la SNCF et ADP sont organisées sur une durée égale à celle de l'engagement de versement des redevances d'utilisation souscrit par la SNCF envers RFF sur la base des dispositions de l'article 10 du décret n° 97-446.

Dans le scénario présenté, la SNCF dégage RFF de tout ou partie du risque d'exploitation par le biais de la fixation d'une redevance d'utilisation sur la durée d'amortissement de l'équipement. Ce risque et ensuite partagé entre la SNCF et ADP au titre d'une convention cadre portant sur la mise en place et l'exploitation de la ligne CDG Express.

Schéma proposé



On relèvera que ce schéma reprend certaines caractéristiques du scénario IV.4 du rapport d'A. V. consultants, scénario qui tente de combiner les scénarios IV.2 (formule de l'affermage par RFF à une société commune constituée entre RFF, la SNCF et ADP) et IV.3 (formule de la relation directe RFF – SNCF avec une société commune entre SNCF et ADP jouant le rôle de "tour de contrôle" du projet).

Dans ce scénario IV.4, RFF construit et finance l'infrastructure et en confie l'exploitation à la SNCF contre paiement d'une redevance. Dans le cadre d'une relation contractuelle entre la SNCF et une société commune constituée entre les trois établissements promoteurs (RFF, la SNCF et ADP), la SNCF reverse l'ensemble des recettes d'exploitation à cette société commune contre le paiement (1) d'une rémunération destinée à rémunérer la SNCF pour ses prestations d'exploitation et (2) d'une redevance égale au montant de la redevance à verser par la SNCF à RFF.

La solution proposée au terme de ce rapport diffère du scénario IV.4 essentiellement sur les deux points suivants :

(a) *la nature de la relation contractuelle entre la SNCF et la société commune*
Dans le scénario proposé par A. V. consultants, la SNCF transfère à Cédégest la responsabilité financière du fonctionnement de la ligne aux termes d'une convention que certains pourraient analyser comme un affermage (ou un affermage inversé), même si l'exploitation est effectivement assurée par la SNCF à titre de prestation de service rémunérée.

Pour éviter de recourir à un montage critiquable, la solution proposée prévoit un mécanisme contractuel différent dans lequel ADP impose certains critères de qualité et de fonctionnement et offre en contrepartie à la SNCF une garantie de fréquentation.

(b) *le mode de répartition des risques entre les différents promoteurs du projet*
Le scénario IV.4 implique le transfert de l'ensemble des risques financiers du projet à une société commune Cédégest, dans laquelle participeraient les trois promoteurs du projet (RFF, la SNCF et ADP). Or une telle structure n'est pas exempte de critique tant sur le plan juridique que sur le plan financier.

- Sur le plan juridique : la participation de RFF et d'ADP au capital d'une société exploitante (ou assumant la responsabilité de l'exploitation) de la ligne CDG Express ne semble pas respecter le principe de spécialité applicable à RFF et ADP[26].

- Sur le plan financier : les risques du projet sont transférés sur une société dont la capacité financière n'est pas démontrée[27].

---

26 Voir les notes 20 et 21 et l'Annexe 4.

27 Se reporter aux développements du paragraphe 2.1 ci-dessus.

La solution proposée répond à ces deux problématiques en répartissant les risques directement entre les établissements promoteurs du projet (par le biais de la redevance "article 10" et de la garantie de fréquentation) sans passer par la création d'une société commune qui "porterait" le projet.

* *
*

Conclusion

Les alternatives de montage du projet CDG Express sont extrêmement limitées en raison des contraintes et limites imposées par le cadre institutionnel du secteur des transports ferroviaires en France. Ces alternatives se réduisent, en réalité, à un seul scénario "contractuel" dont les différents paramètres (accords de redevance entre RFF et la SNCF / dispositif contractuel entre la SNCF et ADP) peuvent être "réglés" en fonction des équilibres recherchés par les membres du GIE CDG Express et l'étendue des risques qu'ils acceptent d'assurer individuellement.

Les deux hypothèses de travail retenues par A. V. Consultants au terme des conclusions préliminaires de leur rapport (paragraphe V.) ne constituent pas, selon nous, des options applicables au projet concerné. D'une part, le schéma "affermage" de RFF à une société tierce (hypothèse IV.2) n'est pas concevable dans le contexte du monopole d'exploitation de la SNCF sur les lignes du réseau ferré national. D'autre part, la mise en place du scénario IV.4 aux termes duquel la SNCF confierait la responsabilité financière de l'exploitation de la ligne à une société créée entre les trois promoteurs du projet (RFF, la SNCF et ADP) ne paraît pas non plus possible eu égard aux règles de spécialité applicables aux établissements concernés et au caractère limité des délégations de gestion que peut consentir la SNCF. Une telle société ne présenterait pas non plus une capacité financière suffisante pour garantir aux différents intervenants (y compris financiers) la pérennité du système.

Il conviendra, avant d'aller plus loin dans la mise en œuvre du schéma de structuration de l'opération identifié ci-dessus, qu'il soit validé par l'ensemble des membres du GIE CDG Express et qu'il reçoive le support des pouvoirs publics.

Les fondamentaux économiques du projet devront également être validés dans le cadre d'un tel schéma. Des études devront être entreprises pour déterminer le niveau de redevance possible et le niveau de garantie de fréquentation nécessaire pour garantir l'équilibre du projet. A partir de ces indicateurs, des études pourront être entreprises (1) pour finaliser les équilibres économiques entre les promoteurs du projet et (2) initier des solutions

pour externaliser ou garantir le financement des différentes composantes du projet. La redevance pourrait, par exemple, être utilisée pour asseoir des garanties de remboursement auprès des établissements financiers participant au financement de l'infrastructure.

* *
*

Rapport Final – Annexe 1

Note sur l'appartenance de la ligne CDG Express au Réseau Ferré National

L'organisation du cadre juridique dans lequel devra s'inscrire la construction et l'exploitation de la nouvelle ligne ferroviaire dédiée exige préalablement la définition du statut juridique de la future ligne.

En particulier, il convient de déterminer si la ligne CDG Express intègrera le Réseau Ferré National.

Absence de textes réglementaires définissant les critères d'appartenance au Réseau Ferré National

L'article 1er de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 *portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire* dispose que RFF a pour objet *« l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du Réseau Ferré National »*. La consistance et les caractéristiques principales [1] de ce réseau sont fixées par l'Etat, dans les conditions prévues à l'article 14[2] de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

En outre, en application de l'article 2 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 *relatif aux missions et au statut de RFF, « la consistance du Réseau Ferré National est fixée par décret (...). La liste des lignes du Réseau Ferré National est arrêtée par le ministre chargé des transports »*.

---

1 Ces dernières comprennent les performances offertes par le réseau (vitesse limite, charge à essieu, gabarit, type d'équipements, d'espacement des trains, type d'électrification) et les niveaux d'équipement de sécurité qu'il comporte sur ses différentes lignes – *Rapport A.N. n° 3325*, 30 janvier 1997, page 61.

2 La référence à l'article 14 de la LOTI vise à rappeler la nécessité de la concertation avec les collectivités territoriales – *Rapport A.N. précité*, pages 61-62.

Or, à ce jour et à notre connaissance, le décret et l'arrêté annoncés dans le décret du 5 mai 1997 ne sont toujours pas intervenus. Par ailleurs, le Réseau Ferré National n'a pas été défini par le décret n° 2000-286 du 30 mars 2000 *relatif à la sécurité du Réseau Ferré National*, lequel prévoit pourtant dans son article 15 que *« le gestionnaire d'infrastructures et les entreprises ferroviaires utilisant le Réseau Ferré National doivent respecter le règlement de sécurité de l'exploitation du Réseau Ferré National »*.

En l'absence de ces textes réglementaires, seule la méthode du faisceau d'indices, empruntée au Conseil d'Etat, permet de déterminer l'éventuelle appartenance de la future ligne ferroviaire au Réseau Ferré National.

Le Réseau Ferré National comprend principalement les lignes exploitées et développées par la SNCF à la date des textes créant RFF

La consistance du Réseau Ferré National dont la propriété a été expressément attribuée à l'établissement public RFF par les articles 5 de la loi du 13 février 1997 et 1er du décret n° 97-445 du 5 mai 1997 ne peut-être définie qu'à partir du Réseau Ferré National que la SNCF avait déjà pour objet d'exploiter conformément aux termes de l'article 18 de la LOTI dans sa rédaction initiale, avant sa modification par la loi du 13 février 1997.

Le 1er alinéa de la deuxième phrase de l'article 18 dans son ancienne rédaction disposait en effet que la SNCF *« a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le Réseau Ferré National »*.

En raison de la séparation intervenue entre RFF et la SNCF et des nouvelles compétences reconnues à RFF par l'article 1er, alinéa 1, de la loi du 13 février 1997, l'article 18 I de la LOTI a été ainsi modifié : la SNCF *« a pour objet :*

- *d'exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire sur le Réseau Ferré National ;*
- *d'assurer, selon les mêmes principes, les missions de gestion de l'infrastructure prévues à l'article 1er de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 »*.

Or, cette modification dans les missions et les compétences de la SNCF n'a pu avoir pour objet ou pour effet de modifier la consistance du Réseau Ferré National.

Par conséquent, la consistance du Réseau Ferré National tel que ce dernier était aménagé et développé par la SNCF en application de la LOTI dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 février 1997 n'a pas subi d'altérations du fait de la création de RFF et du transfert des

infrastructures ferroviaires de la SNCF à RFF conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 13 février 1997 et du décret n° 97-445 du 5 mai 1997.

Par ailleurs, en annexe à ce décret, figurent les biens apportés en pleine propriété à RFF qui sont répartis en quatre catégories. Au titre de la première catégorie visant les voies, sont transférés à RFF *« la totalité des voies principales des lignes du Réseau Ferré National, qu'elles soient actuellement ouvertes au trafic ou non, fermées à tout trafic, mais non déclassés à la date du 1er janvier 1997»*.

L'absence du décret et de l'arrêté prévus par l'article 2 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 conduit à reconnaître le Réseau Ferré National propriété de RFF comme composé des mêmes lignes que lorsque celui-ci était exploité et développé par la SNCF avant le 1er janvier 1997.

Redevances d'utilisation du Réseau Ferré National

Une autre indication relative à la consistance du Réseau Ferré National peut être trouvée dans l'article 3 du décret n° 97-446 du 05 mai 1997 *relatif aux redevances d'utilisation du Réseau Ferré National* aux termes duquel *« pour le calcul des redevances, les sections élémentaires composant le Réseau Ferré National sont regroupées en catégories correspondant à des caractéristiques de trafic :*

- *lignes péri-urbaines*
- *grandes lignes inter-urbaines*
- *lignes à grande vitesse*
- *autre lignes ».*

Les lignes péri-urbaines dans la région de l'Ile-de-France, dont la propriété et la maîtrise d'ouvrage sont également reconnues à RFF conformément aux articles 1 et 5 de la loi du 13 février 1997, et 3 et 6 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, sont exploitées par la SNCF en application de l'article 13[3] du décret n° 97-444 et 14[4] de la loi du 13 février 1997.

Dès lors, les nouvelles infrastructures réalisées pour la ligne CDG Express sous maîtrise d'ouvrage de RFF après consultation de la SNCF et approbation par le ministre chargé des transports comme prévu à l'article 3 du décret n° 97-444 précité, appartiendront au Réseau Ferré National.

---

3 *« Le Réseau Ferré National est utilisé par la SNCF pour l'exploitation des services de transport ferroviaire dans le respect des dispositions de l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982».*

4 La SNCF a *« pour objet : - d'exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire sur le Réseau Ferré National (...) ».*

Dans ces conditions, et quelque soit par ailleurs le régime particulier des transports publics de voyageurs à l'intérieur de la Région des Transports parisiens et les pouvoirs reconnus au Syndicat des Transports parisiens, l'appartenance au Réseau Ferré National des lignes péri-urbaines situées en Ile-de-France, a été maintenue après le 1er janvier 1997 avec la création de RFF.

La construction de nouvelles portions ou sections de ligne pour la mise en service de la liaison rapide CDG Express intègrera donc la totalité de la ligne dans le Réseau Ferré National.

Concernant l'appartenance des lignes du réseau d'Ile-de-France au Réseau Ferré National, il convient de remarquer que RFF perçoit pour l'utilisation des capacités d'infrastructure du Réseau Ferré National des redevances de la part de la SNCF conformément à l'article 13 de la loi du 13 février 1997 et à l'article 1er du décret n° 97-446 précité, en particulier au titre de l'utilisation du Réseau Ferré National par les trains de la région des transports parisiens[5].

Les lignes exploitées par la SNCF en région Ile-de-France appartiennent donc au Réseau Ferré National et sont effectivement comptabilisées par RFF en tant que tel (voir Rapport d'activité de RFF, 1998, *« Consistance du réseau »*, pages 54-56).

En effet, RFF aménage et développe le Réseau Ferré National en Ile-de-France comme les rapports d'activité pour 1997[6] et 1998[7] l'attestent amplement. En outre, le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région Ile-de-France pour les années 2000-2006[8] prévoit la réalisation de tangentielles ferrées entre les principaux pôles de la grande couronne parisienne ainsi qu'un maillage du réseau entre les grandes rocades par des lignes complémentaires. Ces lignes ferroviaires sont également appelées à intégrer le Réseau Ferré National.

Enfin, si cet indice relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national n'est pas déterminant, il permet néanmoins d'être certain que des lignes de même nature que celle qui sera utilisée par CDG Express, situées dans la région Ile-de-France, appartiennent aujourd'hui au réseau ferré national.

---

5 Faisant référence au nouveau barème des redevances applicables pour l'année 1999 en application de l'arrêté du 8 juillet 1999 modifiant l'arrêté du 30 décembre 1997, les redevances avaient été estimées à 3 milliards de francs pour les services régionaux de voyageurs d'Ile-de-France – *Les Echos*, 30 juin 1999, page 20.

6 Pages 32-33

7 Pages 44-45

8 Pages 8-12 du contrat de plan 2000-2006 voté par le Conseil régional les 2 et 3 mars 2000.

Embranchement à des lignes existantes du Réseau Ferré National

En outre, la nouvelle ligne CDG Express qui utilisera en partie les infrastructures du RER et des lignes rapides du TGV existantes et en partie de nouvelles infrastructures, sera donc directement reliée à des lignes existantes du Réseau Ferré National[9]. Cet embranchement de la nouvelle ligne démontre également qu'elle fera partie intégrante du Réseau Ferré National au même titre que l'ensemble des lignes existantes de la région Ile-de-France exploitées par la SNCF ou en cours de construction ou d'aménagement dans le cadre du contrat de plan Etat-Région.

Cet embranchement de la ligne CDG Express au reste du Réseau Ferré National atteste, en même temps qu'elle en est le soutien nécessaire, de la continuité de service de l'exploitation ferroviaire de la nouvelle ligne avec les lignes TGV et RER existantes auxquelles elle sera connectée.

En conclusion, la ligne CDG Express qui utilisera des sections de lignes déjà existantes du Réseau Ferré National s'intégrera dans sa totalité au Réseau Ferré National dont le développement et la mise en valeur relèvent des compétences exclusives de RFF. Un décret pris dans les conditions prévues par le décret n° 97-444 devra alors être pris pour prononcer formellement cette incorporation.

* *
*

9 Voir, par analogie, la jurisprudence sur l'appartenance des ouvrages d'art à la voirie nationale : CE 27 mai 1964, *Chervet*, AJDA 1964, II, p.620 ; CE 23 avril 1969, *Commune de Bernardets*, Rec. 225.

Rapport Final – Annexe 2

Les contraintes institutionnelles liées à l'organisation des transports ferroviaires en France

La mise au point du schéma contractuel et la définition du rôle confié à une éventuelle société en charge du financement et de l'exploitation de la ligne CDG Express exigent que les compétences respectives de chacun des deux établissements publics principalement concernés (la SNCF et RFF) soient précisément déterminés[1].

1. Sur les compétences exercées par la SNCF

Au titre de l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs (ci-après « LOTI »), la SNCF, établissement public industriel et commercial, a pour objet :

- d'exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire sur le réseau ferré national;

- d'assurer, selon les mêmes principes, les missions de gestion de l'infrastructure, prévues à l'article 1er de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 *portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France"*.

L'article 1er de son cahier des charges[2] assigne à la SNCF les missions suivantes :

- *"d'une part, d'exploiter les services ferroviaires sur le réseau ferré national dans les meilleures conditions de sécurité, d'accessibilité, de célérité, de confort et de ponctualité, compte tenu des moyens disponibles ;*

1 Une étude sur le rôle du STP dans le cadre de la réalisation du projet de liaison expresse est fournie en Annexe 3 à ce rapport d'étape.

2 Décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 *portant approbation du cahier des charges de la SNCF* tel que modifié en dernier lieu par le décret n° 99-11 du 7 janvier 1999.

- *d'autre part, d'assurer pour le compte de Réseau Ferré de France et selon les objectifs et principes de gestion définis par cet établissement public, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national, ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité correspondantes".*

La gestion de l'infrastructure du réseau ferré national est donc assurée par la SNCF pour le compte de RFF[3]. La SNCF est chargée à ce titre de la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que du fonctionnement et de l'entretien des installations techniques et de sécurité sur le réseau.

A côté de ces missions statutaires, la SNCF peut également se voir confier par RFF des missions de maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national.

1.1 Missions de maîtrise d'ouvrage

S'agissant de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national[4], RFF exerce lui-même, directement, cette maîtrise d'ouvrage ou peut confier à la SNCF, après définition des programmes et enveloppes financières prévisionnelles, et par dérogation à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 *relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée,* des mandats de maîtrise d'ouvrage pouvant porter sur des ensembles d'opérations.

La SNCF peut donc exercer un mandat de maîtrise d'ouvrage confié par RFF. Ce mandat porte, soit sur un ensemble de travaux concernant une catégorie particulière d'ouvrage, soit sur une opération globale d'aménagement ou de développement du réseau ferré national.

La dérogation expresse aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985, prévue à l'article 1er de la loi du 13 février 1997, vise la possibilité pour RFF de donner mandat à la SNCF pour un ensemble d'opérations contrairement aux articles 2 et 3 de la loi de 1985 qui prévoient une procédure ouvrage par ouvrage, pour des opérations identifiées[5].

Cependant, la rédaction de l'article 1er, alinéa 4 de la loi du 13 février 1997 pourrait laisser subsister la possibilité pour RFF de déléguer l'exercice des attributions de la maîtrise d'ouvrage pour une opération déterminée à un tiers autre que la SNCF, figurant

3 Article 62 du décret du 13 septembre 1983 et article 7 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997.

4 Article 1er, alinéa 5 de la loi du 13 février 1997, articles 3 et 6 du décret n° 97-444, article 66 du cahier des charges de la SNCF.

5 Rapport Sénat n° 177, 15 janvier 1997, page 51.

parmi les personnes morales habilitées à se voir confier de telles attributions, lesquelles sont énumérées à l'article 4 de la loi du 12 juillet 1985.

Une telle interprétation doit néanmoins être rejetée. En effet, même si le champ d'application de la dérogation à la loi du 12 juillet 1985 apparaît mal défini dans l'article 1er de la loi du 13 février 1997, l'article 6 du décret n° 97-444 a mis un terme à cette ambiguïté en précisant que « *RFF exerce lui-même sa maîtrise d'ouvrage ou confie à la SNCF en application de l'article 1er de la loi du 13 février 1997* [susvisée] *des mandats de maîtrise d'ouvrage pouvant porter sur des ensembles d'opération* ». Les débats parlementaires[6] confirment également que la dérogation à la loi du 12 juillet 1985 doit être entendue très largement dans la mesure où la délégation des attributions de la maîtrise d'ouvrage à la SNCF pour des opérations d'aménagement et de développement du réseau ferré national est exclusive.

Seule la SNCF peut donc être choisie par RFF comme mandataire pour exercer les attributions de la maîtrise d'ouvrage prévues par l'article 3 de la loi du 12 juillet 1985.

1.2 Mission d'exploitation du réseau ferré national

En ce qui concerne l'exploitation du réseau ferré national, la SNCF a pour objet, comme déjà indiqué, d'exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire sur le réseau ferré national[7].

1.2.1 Sur le monopole d'exploitation de la SNCF

En application de l'article 13 du décret n° 97-444, le réseau ferré national est utilisé par la SNCF pour l'exploitation des services de transport ferroviaire dans le respect des dispositions de l'article 18 de la LOTI.

La SNCF détient à ce jour un monopole d'exploitation des services de transports ferroviaires sur le réseau ferré national à l'exception, défini dans le même décret, des droits d'accès[8] et de transit sur le réseau ferré national reconnus aux regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires pour des prestations de service de transports internationaux, et des droits d'accès au réseau des entreprises ferroviaires pour l'exploitation des services de transports combinés internationaux de marchandises.

Cette ouverture de l'exploitation du réseau ferré national à certaines catégories d'entreprises ferroviaires a pour origine le décret n° 98-1190 du 23 décembre 1998

6 Déb. Sénat, séance du 22 janvier 1997, pages 227 à 230 ; Déb. A.N. Séance du 6 février 1997, page 927.

7 Article 14 de la loi du 13 février 1997.

8 Lorsque l'une des entreprises ferroviaires qui constituent les regroupements internationaux est établie en France.

relatif à l'utilisation pour certains transports internationaux de l'infrastructure du réseau, pris pour la transposition des directives communautaires n° 91/440 du 29 juillet 1991[9] et n° 95/18 et n° 95/19 du 19 juin 1995.

Dans l'état de la réglementation communautaire, les travaux parlementaires avaient clairement affirmé qu'avec la loi du 13 février 1997 *« la SNCF conservera toutes ses prérogatives, demeurera l'opérateur quasi exclusif, ce qui est, compte tenu des spécificités du transport ferroviaire* [rappelées plus haut] *une nécessité »*[10] et que *« la SNCF conservera le monopole (...) de la gestion des infrastructures »*[11]. Les travaux parlementaires ont donc réitéré le *« monopole d'exploitation de la SNCF dont le maintien est nécessaire pour des raisons de sécurité mais aussi pour garantir une desserte équilibrée du territoire »*[12].

1.2.2 Sur la portée de la dérogation prévue par l'article 4-1 du cahier des charges de la SNCF et les modalités de désignation d'une société exploitante

Si la SNCF conserve, dans le cadre législatif existant, le quasi monopole de l'exploitation du service de transport ferroviaire sur le réseau ferré national, une modification apportée à l'article 4-1 de son cahier des charges par le décret n° 99-11 du 7 janvier 1999, vient préciser, en lieu et place de l'ancien article 65[13], que *« la SNCF peut, lorsqu'elle l'estime nécessaire, passer convention pour charger un autre exploitant qu'elle-même d'exploiter une ligne ou une section de ligne du réseau ferré national »*. Ces conventions d'exploitation sont alors portées à la connaissance de RFF puis sont soumises à l'approbation du Ministre chargé des transports.

A cet égard, il convient de s'interroger sur les limites assignées à cette possibilité de confier contractuellement l'exploitation d'une ligne ferroviaire à une société tierce, sur la qualification juridique d'une telle opération, et, enfin, sur l'applicabilité des directives communautaires à une telle opération.

(a) *Limites à la possibilité de confier à un tiers l'exploitation d'une ligne ferroviaire*

9 L'article 1er de la directive prévoit *"la garantie des droits d'accès aux réseaux ferroviaires des Etats membres pour les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises"*, disposition précisée dans son article 10 à l'égard des droits d'accès et de transit sur l'infrastructure ferroviaire.

10 Rapport A. N. n° 3325, 30 janvier 1997, page 36.

11 *Ibid.*

12 Rapport AN, n° 3325, 30 janvier 1997, p. 50.

13 Ancien article 65 du cahier des charges de la SNCF : *"La SNCF peut, lorsqu'elle l'estime nécessaire, affermer une ligne ou une section de ligne du réseau ferré national ou passer convention pour charger un autre exploitant qu'elle-même d'exploiter une de ces lignes ou sections de lignes"*. Le Conseil d'Etat dans son avis n° 351.619 (Ass.) du *2 juillet 1992* avait affirmé qu' *"il résulte de ces dispositions qu'elles ont pour seul objet d'autoriser la SNCF à confier à une autre personne l'exploitation de lignes du réseau ferré national déjà construites."*

Les limites assignées à ces conventions ne devraient pas être différentes de celles que le Conseil d'Etat a tracées dans son avis du 2 juillet 1992[14].

Dans cet avis, la Haute assemblée relevait que les dispositions de l'article 65 du cahier des charges de la SNCF « *ont pour seul objet d'autoriser la SNCF à confier à une autre personne l'exploitation de lignes du réseau ferré national déjà construites* », et précisait qu'« *un établissement public tel que la SNCF ne saurait transférer à une autre personne des éléments essentiels de la mission qui lui a été confiée, sans y avoir été préalablement autorisé par une loi et sans qu'aient été réglées par celle-ci les conséquences résultant de ce transfert sur les missions dont il conserve la charge* ». Il estimait en outre que « *la construction* ***comme l'exploitation*** *de lignes nouvelles de TGV constituent des éléments essentiels de la mission de développer et d'exploiter le réseau ferré national, confiée à la SNCF par les dispositions* [précitées] *de l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs* ».

Ni la nouvelle rédaction de l'article 18 de la LOTI, ni la rédaction du nouvel article 4-1 du cahier des charges qui ne mentionne plus expressément la faculté pour la SNCF d' « *affermer une ligne ou une section de ligne du réseau ferré national* » mais uniquement de « *passer convention pour charger un autre exploitant qu'elle-même d'exploiter une ligne ou une section de ligne du réseau ferré national* », ne sont de nature à infléchir la règle dégagée par l'avis précité du Conseil d'Etat. En outre, ce principe demeure applicable au cas de la future ligne CDG Express qui, comme les lignes TGV, objet de l'avis, constitue également une ligne d'intérêt général du réseau ferré national.

Ainsi, lorsque la SNCF confie à un tiers, dans le cadre fixé par l'article 4-1 de son nouveau cahier des charges, l'exploitation d'une ligne du réseau ferré national, elle ne peut exercer cette possibilité que dans le respect du monopole d'exploitation qui lui est reconnu par l'article 18 de la LOTI.

(b) *Qualification juridique des opérations prévues par l'article 4.1*

S'agissant de la qualification juridique des conventions prévues par cet article 4-1, celles-ci ne sauraient constituer des délégations de service public au sens de l'article 38 de la loi n° 93-122 du 39 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, dite loi « *Sapin* », et de la jurisprudence rendue à son sujet[15].

14 Avis du Conseil d'Etat, Section des travaux publics, n° 352-281, 15 juillet 1992, EDCE, p. 434.

15 Conseil d'Etat, 15 avril 1996, *Préfet des Bouches du Rhône c/ Commune de Lambesc*, RFDA 1996, p.718 ; 7 avril 1999, *Commune de Guilherand-Granges,* BJDCP n°5, p. 460.

En effet, on a vu d'une part que l'établissement public ne saurait transférer un élément essentiel de sa mission sans autorisation législative préalable.

D'autre part, on sait qu'en pratique, lorsque la SNCF met en œuvre l'article 65 de son cahier des charges, la société exploitante ne perçoit pas les recettes pour son propre compte mais au nom de la SNCF et ne supporte pas le risque d'exploitation. Elle est en réalité rémunérée directement par la SNCF qui peut inclure un intéressement en fonction des résultats de l'exploitation. De telles modalités d'exploitation tendent à exclure la qualification jurisprudentielle de délégation de service public.

Enfin, le nouvel article 4-1 du cahier des charges de la SNCF prévoit l'approbation du ministre des transports et l'information de RFF pour les conventions d'exploitation conclues par la SNCF sans faire référence à une quelconque autre obligation concernant leurs conditions de passation, et notamment au décret n° 93-471 du 24 mars 1993 portant application de l'article 38 de la loi Sapin relatif à la publicité des délégations de service public. Or, le décret du 7 janvier 1999 ne mentionne pas cette obligation et n'avait donc pas entendu viser les obligations relatives aux délégations de service public à l'égard de la possibilité reconnue à la SNCF de confier à un autre exploitant qu'elle-même l'exploitation d'une ligne.

En dernier lieu, le choix de l'exploitant d'une ligne ferroviaire située en région parisienne procède aussi de l'inscription du service au plan de transports par le STP. Or, cette inscription n'est pas soumise aux procédures de publicité de la loi du 29 janvier 1993 comme le Conseil d'Etat l'a déjà affirmé[16].

Par conséquent, si l'exploitation de la ligne CDG Express était confiée à une personne tierce en vertu des dispositions de l'article 4-1 du cahier des charges de la SNCF, une telle convention ne saurait emporter les conséquences qui s'attachent à une délégation de service public : la société tierce n'assumera pas le risque d'exploitation qui incombe exclusivement à la SNCF.

(c) *Applicabilité des directives communautaires à la désignation de l'exploitant*

Enfin, les modalités de désignation de l'exploitant d'une ligne en application du nouvel article 4-1 du cahier des charges de la SNCF doivent être analysées au regard de la législation communautaire.

Une telle activité relève en effet du champ d'application de la directive 93/38/CEE du 14 juin 1993 *portant coordination des procédures de passation des*

marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications en application de son article 2-§2-c). La directive s'applique aux « *marchés de fournitures, de travaux et de services* » qui sont définis comme « *des contrats à titre onéreux conclu par écrit entre l'une des entités adjudicatrices définies à l'article 2 et un fournisseur, entrepreneur ou prestataire de services ayant pour objet* » les activités qu'elle mentionne. Dans le cas des marchés de services, seuls ceux expressément exclus par la directive échappent à ses dispositions[17]. Or, les contrats de service ayant pour objet le transport ferroviaire figurent précisément à l'annexe XVI B de la directive[18] et sont donc seulement soumis aux articles 18 et 24 de la directive visant les spécifications techniques devant figurer dans les documents généraux propres à chaque marché, et l'obligation de publication de l'avis d'attribution du marché.

Dès lors, l'article 4-1-2° de la loi n° 92-1182 du 11 décembre 1992 de transposition de la directive 93/38/CEE, modifiée par la loi n° 97-50 du 22 janvier 1997, exclut également les contrats de service de transports ferroviaires de l'obligation pour l'organisme passant le contrat de se conformer aux mesures de publicité et aux procédures de mise en concurrence prévues à l'article 1er de la loi et dans le décret n° 93-990 du 3 août 1993. Ces contrats sont seulement soumis aux dispositions de l'article 4-1-II de la loi du 11 décembre 1992, et des articles 3 et 14 du décret du 3 août 1993 relatives aux spécifications techniques et à l'avis d'attribution.

En outre, les dispositions de la directive et de la loi du 11 décembre 1992 ne sont pas applicables aux contrats passés par la SNCF avec une entreprise liée[19] (article 13.1.a) de la directive et article 5-1 de la loi).

En conclusion, si la SNCF détient la faculté de confier à une société tierce l'exploitation d'une ligne du réseau ferré national, elle ne peut pas pour autant charger cet exploitant de l'exécution même du service public ferroviaire, et la convention de service conclue ne serait soumise aux règles communautaires que pour ce qui concerne la mention des spécifications techniques et la publication de l'avis d'attribution du contrat.

17 Article 1 § 4 c).

18 Selon l'analyse de la SNCF, les contrats conclus au titre de l'article 4-1 de son cahier des charges ne constituent pas des marchés de service de transport ferroviaire, mais appartiennent à la rubrique n°27, « autres services »,visée dans la même annexe.

19 définie à l'article 1er 3) de la directive comme « *toute entreprise sur laquelle l'entité adjudicatrice peut exercer, directement ou indirectement, une influence dominante* » au sens également précisé par la directive.

1.3 Missions de gestion de l'infrastructure du réseau ferré national

Au titre des trois grandes missions assurées par la SNCF pour le compte de RFF en application des articles 1er, alinéa 3, et 14 de la loi du 13 février 1997, la SNCF assure pour le compte de RFF le système d'organisation de l'ensemble des circulations ferroviaires sur le réseau, la gestion des systèmes de régulation et de sécurité et la gestion opérationnelle des circulations, ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité du réseau.

Cette dernière mission inclut la maîtrise d'ouvrage du programme annuel de gros entretien et de grosses réparations, arrêté par RFF, sur proposition de la SNCF (cf. article 12 du décret n° 97-444). Elle conserve donc le monopole des travaux d'entretien des installations techniques et de sécurité du réseau

La convention de gestion, prévue à l'article 14 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, et conclue entre la SNCF et RFF le 26 octobre 1998, fixe les conditions d'exécution et de rémunération des missions de gestion de l'infrastructure qui sont assurées par la SNCF pour le compte de RFF et selon les objectifs qu'il définit. En particulier, elle fixe *« les hypothèses faites en matière de circulation et d'évolution des caractéristiques du réseau ; les objectifs de niveau de service, de qualité et de production fixés à la SNCF ; les programmes de gros entretien et de grosses réparations ; les modalités du contrôle de l'exécution de ces missions avec notamment des indications de performance et de qualité ».*

L'article 9 de cette convention stipule que « *la SNCF assure la surveillance, l'entretien régulier, les réparations, dépannages et mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et à la sécurité de l'ensemble des voies, installations, bâtiments et terrains de RFF* (...) ». Surtout, l'article 14 de la même convention précise que « *la SNCF s'engage à faire respecter par ses contractants, notamment les exploitants avec lesquels elle a passé convention en application de l'article 4.1 de son cahier des charges, l'ensemble des dispositions réglementaires en vigueur et les obligations découlant de la présente convention. Elle est seule responsable de ce respect vis-à-vis de RFF.* »
Cette disposition conventionnelle est enfin conforme à l'article 12 dernier alinéa du même décret, selon lequel ses dispositions « *ne font pas obstacle à l'application des conventions prévues à l'article 65 du cahier des charges de la SNCF* ».

En conséquence, les dispositions légales et conventionnelles précitées ne semblent pas s'opposer à ce que la SNCF confie le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de la ligne du réseau ferré national à une société tierce exploitante qui agira au nom et pour le compte de la SNCF laquelle demeurerait seule responsable à l'égard de RFF.

2. Sur les attributions reconnues à Réseau Ferré de France

En application de l'article 1er de la loi du 13 février 1997, RFF *« a pour objet, conformément aux principes du service public, et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable, l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national »*.

2.1 La maîtrise d'ouvrage

Dans la mesure où la construction de la ligne CDG Express constitue une opération d'investissement sur le réseau ferré national, la maîtrise d'ouvrage de cette opération relève de la compétence exclusive de RFF. Par dérogation aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 précitée *relative à la maîtrise d'ouvrage publique,* celui-ci peut confier un mandat à la seule SNCF, après définition du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle, conformément aux articles 1er, alinéa 5, de la loi du 13 février 1997 et 6 du décret n° 97-444[20].

2.2 L'utilisation du réseau ferré national

L'utilisation du Réseau ferré national par les services de transport ferroviaire donne lieu à la perception de redevances par RFF, calculées en fonction, notamment, *« 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 et de l'harmonisation des conditions de la concurrence internationale »*, comme le prévoient les articles 13 de la loi du 13 février 1997 et 2 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 *relatif aux redevances d'utilisation du Réseau ferré national.*

L'article 1er du décret n° 97-446 prévoit en effet que *« l'octroi de capacités d'infrastructure et leur utilisation par les convois ferroviaires sur le réseau ferré national donnent lieu au paiement de redevances par la SNCF, par les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires pour les prestations de service de transports internationaux et par les entreprises ferroviaires pour des services de transports combinés internationaux de marchandises »*.

20 Article 66 du cahier des charges modifié de la SNCF.

Au titre de l'article 14, précité, du décret n° 97-444, une convention fixe, pour l'exercice, les conditions d'exécution et de rémunération des missions confiées à la SNCF.

Le même article indique également que cette convention peut prévoir en tant que de besoin *« la conclusion de conventions particulières de durée adaptée pour l'exécution des différentes missions confiées à la SNCF »*. Dès lors, il semble envisageable d'inclure les modalités particulières de fonctionnement et d'exercice des missions de la SNCF et de RFF concernant la nouvelle ligne CDG Express, dans le cadre de ces dispositions contractuelles.

Concernant en particulier la réalisation de certaines infrastructures dont les besoins de financement exigent un calcul de redevances en fonction de règles différentes de celles fixées dans le décret, l'article 10 du décret dispose qu' *« un arrêté des ministres chargés des transports, de l'économie et du budget pris sur proposition de Réseau ferré de France décide, par dérogation aux dispositions précédentes, des conditions particulières de fixation des redevances sur une période ne pouvant excéder la durée d'amortissement des investissements considérés, en contrepartie d'un engagement d'utilisation par l'entreprise ferroviaire de ces infrastructures sur cette période »*.

Le financement de la réalisation de la ligne CDG Express pourrait conduire à une première mise en œuvre de ces dispositions[22].

2.3. Les opérations de maîtrise d'œuvre

En ce qui concerne les opérations de maîtrise d'œuvre, il convient de distinguer celles qui auront trait à la construction de la ligne de celles qui interviendront durant la phase d'exploitation.

L'article 12 du décret n° 97-444 prévoit qu'*« en cohérence avec les programmes d'investissement* [sur le réseau ferré national], *RFF arrête un programme d'opérations de gros entretien et de grosses réparations sur proposition de la SNCF qui en assure la mise en œuvre »*. A ce titre, la SNCF conserve un rôle de maître d'ouvrage pour la réalisation de ce programme de travaux et peut librement en confier la maîtrise d'œuvre à une entreprise privée.

Cependant, en application de l'article 6 dernier alinéa du décret n°97-444, et de l'article 66 du cahier des charges de la SNCF[23] – tel que modifié par l'article 33 du décret du 7

21 La convention de gestion entre la SNCF et RFF, prévue à l'article 1er, alinéa 4 de la loi du 13 février 1997 a été signée le 30 octobre 1998.

22 D'après les informations recueillies auprès de RFF, les redevances spécifiques déjà instituées (Futuroscope, par exemple) ne l'ont pas été en vertu de cet article 10.

janvier 1999- et « *afin d'assurer la sécurité des personnes et des circulations, la SNCF se voit confier par RFF une mission de maîtrise d'œuvre pour les opérations sur le réseau en exploitation* ».

Sont donc visées par ces dispositions du cahier des charges de la SNCF et du décret n° 97-444, les opérations de maîtrise d'œuvre en phase d'exploitation du réseau que la SNCF exécute pour le compte de RFF, dans le cadre de ses missions relatives à la gestion de l'infrastructure du réseau ferré national et selon les objectifs et principes de gestion définis par RFF[25].

Pour ce qui concerne les opérations de maîtrise d'œuvre liées à la construction de la ligne, on doit tenir compte du fait que cet investissement est une opération de développement du réseau ferré national, pour laquelle RFF peut confier un mandat de maîtrise d'ouvrage à la SNCF couvrant l'ensemble de l'opération.

Dès lors, la maîtrise d'œuvre de la construction de la nouvelle ligne ne doit pas être obligatoirement attribuée à la SNCF. Elle pourrait donc être attribuée à une société tierce par la SNCF en sa qualité de maître d'ouvrage délégué[26] ou par RFF en l'absence de mandat de maîtrise d'ouvrage confié à la SNCF.

Les modalités de dévolution du contrat de maîtrise d'œuvre par RFF doivent alors être appréciées au regard des obligations communautaires de publicité et de mise en concurrence prévues à l'article 4-1-11°[27] de la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992 précitée.

Ces dispositions imposeraient à RFF de mettre en concurrence les sociétés candidates à la maîtrise d'œuvre.

En conséquence, dans le cas où RFF confie un mandat à la SNCF pour exercer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble de l'opération de construction de la ligne CDG Express, la maîtrise d'œuvre pourra être confiée soit à la SNCF, soit à une société tierce à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence organisée par RFF.

---

23 Titre V du cahier des charges modifié de la SNCF, relatif à la « *gestion de l'infrastructure du réseau ferré national* ».

24 lequel prévoit que « *afin d'assurer la sécurité des personnes et des circulations, RFF confie à la SNCF une mission de maîtrise d'œuvre pour les opérations sur le réseau en exploitation* ».

25 Article 1er, alinéa 3, de la loi du 13 février 1997 ; articles 7 et 11 du décret n° 97-444 ; titre V du cahier des charges de la SNCF.

26 conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi n° 85-704 *relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.*

27 « *(...) les services d'ingénierie et services intégrés d'ingénierie ; les services d'aménagement urbain et d'architecture paysagère ; les services connexes de consultation scientifique et technique ; les services d'essais et d'analyses techniques* ».

* *
*

Rapport Final – Annexe 3

Note sur le rôle du Syndicat des Transports Parisiens

La réalisation du projet de liaison ferroviaire dédiée, appelée à ce jour CDG Express, qui doit relier l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle et la Gare de l'Est implique d'une part, la construction de nouvelles infrastructures ferroviaires, et d'autre part, le choix d'un exploitant.

Cette nouvelle liaison ferroviaire rapide assurera la desserte de l'aéroport à partir de Paris et la totalité de la ligne sera géographiquement localisée à l'intérieur de la Région des Transports Parisiens au sens du décret n° 91-57 du 16 janvier 1991 c'est-à-dire la Ville de Paris et les sept autres départements composant la région Ile-de-France.

Bien que les textes relatifs à Réseau Ferré de France (ci-après « RFF ») ne donnent pas une définition précise du réseau ferré national, il doit être considéré que la nouvelle ligne est appelée à intégrer celui-ci et, par conséquent, à devenir la propriété de RFF, en application de la loi n°97-135 du 13 février 1997 *portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire* et du décret du 5 mai 1997 n° 97-445 *portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau Ferré de France*[1].

L'examen des modalités juridiques de réalisation du projet nécessite donc que soient définis précisément le rôle et les pouvoirs exercés par le Syndicat des Transports Parisiens (ci-après « STP ») s'agissant de cette nouvelle infrastructure de transport ferroviaire et pour ce qui concerne la mise en place d'un nouveau service régulier de transport public de voyageurs à l'intérieur du périmètre de la région des transports parisiens.

Doivent en particulier être examinées prioritairement les conditions dans lesquelles vont s'exercer respectivement les pouvoirs du STP et ceux de RFF et de la SNCF.

---

1 Voir sur ce point l'analyse détaillée en Annexe 1.

Le rôle et les attributions du Syndicat des Transports Parisiens

Conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 *relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne*, laquelle demeure aujourd'hui le cadre institutionnel du dispositif des transports en commun au sein de la Région Ile-de-France, le STP est l'autorité organisatrice des transports publics de voyageurs dans les huit départements concernés.

Le STP a pour mission de coordonner, de veiller à l'équilibre financier, d'améliorer et de développer les transports publics en Ile-de-France. Il coordonne l'action de la RATP, de la SNCF Ile-de-France et des entreprises privées regroupées au sein de deux associations professionnelles, l'APTR et l'ADATRIF.

Plus précisément, aux termes de l'article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959, *« dans la région des transports parisiens, le Syndicat, en conformité des règles de coordination des transports, fixe les relations à desservir, désigne les exploitants, définit le mode technique d'exécution des services, les conditions générales d'exploitation et les tarifs à appliquer »*.

Dans l'exercice de ses attributions, le STP est donc tenu de se conformer aux règles de coordination des transports fixées par le décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 *relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers*, dont les dispositions ont été maintenues en vigueur pour la Région Ile-de-France (cf. article 20 du décret n° 85-891 du 16 août 1985). A ce titre, les pouvoirs attribués aux préfets par le décret du 14 novembre 1949 sont exercés dans la région des transports parisiens par le conseil d'administration du Syndicat.

La Haute juridiction administrative s'est déjà prononcée à la fois au contentieux et dans sa formation administrative sur les modalités d'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne dont le régime dérogatoire est par ailleurs expressément reconnu à l'article 46[2] de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports aériens* (LOTI) (CE, 5 juin 1991, *Commune de Villeneuve-le-Roi c/sté Athis-Cars*, Rec. T. 1180; Avis, Ass., n° 356-931, 9 mars 1995, EDCE, p.399).

2 « *L'adaptation des dispositions des paragraphes II et II de l'article 7* [relatifs à l'organisation et au financement des transports publics réguliers de personnes] *et des chapitres II et III du titre II* [relatifs au plan de déplacements urbains et au transport routier non urbain de personnes] *de la présente loi à la région Ile-de-France fera l'objet de dispositions législatives spéciales* ». Ces dispositions législatives spéciales n'ont pas été adoptées à ce jour.

Le Conseil d'Etat affirme en effet à partir de l'analyse des textes précités, notamment des articles 3 et 7 du décret du 14 novembre 1949, de l'article 9, alinéa 2 du décret n° 59-1090 du 23 septembre 1959 *portant statut du syndicat des transports parisiens* et de l'ordonnance du 7 janvier 1959, que, dans la région des transports parisiens, le choix de l'exploitant d'un service de transport public de voyageurs résulte nécessairement de l'inscription du service au plan de transports par le STP.

Lorsqu'un service de transport présente les caractères d'un service régulier de transport ferroviaire ou routier de voyageurs, il doit donc être inscrit au plan de transport prévu par le décret du 14 novembre 1949. Or, dans les limites de la région des transports parisiens, cette prérogative appartient au seul STP.

En application de l'article 1er du décret du 7 janvier 1959 précité, le rôle du STP consiste effectivement à établir et à coordonner les plans d'investissement des divers opérateurs présents dans les limites de la région des transports parisiens.

Dans son avis précité du 9 mars 1995, le Conseil d'Etat précisait que *« quant aux lignes ferroviaires, l'autorisation donnée à la RATP de les créer résulte de la prise en considération du schéma de principe et de l'approbation des avant-projets d'investissement par le syndicat des transports parisiens (...) »*.

A titre d'exemple, la liaison en site propre Antony-Orly qui dessert l'aéroport d'Orly a été concédée à une société privée par le STP, établissement public de l'Etat, en vertu de l'ordonnance du 7 janvier 1959. En conséquence, la liaison avait été qualifiée par la Haute juridiction administrative de *« chemins de fer d'intérêt général »*. (CE, 2 juillet 1993, *M. Louvrier et autres,* Rec. 207).

De même, le STP a approuvé le schéma de principe et l'avant-projet des lignes Orly-Val, Meteor ou même Eole. Concernant la ligne Eole, le schéma de principe avait été approuvé par le conseil d'administration du STP le 3 juillet 1990 et l'avant-projet l'avait été le 23 octobre 1991, alors que la part du financement assuré par le STP était particulièrement réduite puisque s'élevant à 1,5% du coût final du projet[3].

En effet, si le STP est investi du pouvoir de choisir les exploitants des services réguliers de transports publics de voyageurs en raison de l'inscription obligatoire du service sur le plan de transports, sa participation financière à l'investissement est seulement facultative.

3 Soit 120 MF sur un montant total de 8013 MF ; Chiffres du Ministère des Transports, Direction des Transports Terrestres, 19-08-1999.

En application de l'article 1er, alinéa 1er du décret du 7 janvier 1959 précité précise en effet que le STP *« veille à l'établissement des plans d'investissement et assure leur coordination. Il peut participer à l'exécution de ces plans par voie de subvention ou de garantie d'emprunt ».*

En conséquence, l'analyse des attributions du STP permet difficilement d'éviter la mise en œuvre de la procédure de prise en considération du projet par le STP, puisque le projet CDG Express consiste bien en une nouvelle liaison ferroviaire de transport public de voyageurs à l'intérieur du périmètre de la région des transports parisiens, quelles que soient par ailleurs ses modalités de financement et l'origine des fonds investis. Cette analyse est par ailleurs confirmée par le STP lui-même[4]

Il convient cependant de vérifier si la mise en œuvre des textes relatifs à l'activité et aux prérogatives de RFF et de la SNCF ne vient pas contredire cette première analyse.

Les conditions de la coordination des missions confiées à RFF et à la SNCF avec les pouvoirs reconnus au STP.

Les conditions d'application des textes relatifs au régime particulier des transports publics de voyageurs dans la région parisienne à la réalisation de l'infrastructure de la ligne CDG Express, au choix de son exploitant et aux modalités d'exploitation de cette nouvelle ligne doivent être appréciées au regard des missions dévolues à l'établissement public RFF concernant les opérations d'investissement sur le réseau ferré national, par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 précitée et le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 *relatif aux missions et au statut de Réseau Ferré de France.*

RFF dont la mission est l'aménagement, le développement et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national, exerce la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national (articles 3 et 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997). En tant que propriétaire des infrastructures, l'établissement public est responsable de la programmation du financement et de la réalisation des investissements sur le réseau ferré national ainsi que de son entretien et de son exploitation.

A ce titre, il propose à l'Etat les adaptations qu'il apparaît nécessaire d'apporter au réseau ferré ainsi que les modalités de réalisation des investissements nécessaires. La procédure d'approbation de ce programme d'investissement par le ministre chargé des transports ne prévoit pas d'exception relative à la région des transports parisiens.

4 Lors d'un entretien avec M. Guillot, directeur général adjoint du STP le 14 novembre 2000.

Ainsi, l'énoncé des missions reconnues à RFF concernant la réalisation des investissements sur le réseau ferré peut apparaître difficile à concilier avec les attributions par ailleurs expressément dévolues au STP dans la région parisienne.

La réalisation d'une nouvelle ligne ferroviaire située dans sa totalité dans le périmètre sur lequel s'exercent les pouvoirs attribués au STP pourrait même illustrer une incompatibilité entre les attributions du STP et de RFF si la nouvelle ligne fait partie intégrante du réseau ferré national.

L'autorisation préalable du STP concernant la construction d'une ligne ferroviaire nouvelle à l'intérieur de la région des transports parisiens dont RFF est le maître d'ouvrage apparaît en effet *a priori* difficilement envisageable au regard des compétences propres reconnues à RFF par la loi du 13 février 1997 et les décrets du 5 mai 1997[5].

Le choix de l'exploitant d'un service régulier de transport ferroviaire de voyageurs et la définition des conditions générales de l'exploitation entrent également directement dans les attributions du STP. La décision relative au choix de l'exploitant pose la question des attributions respectives du STP et de la SNCF.

En effet, aux termes de l'article 13 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, *« le réseau ferré national est utilisé par la SNCF pour l'exploitation des services de transport ferroviaire dans le respect des dispositions de l'article 18[6] de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 »*. L'article 1er du cahier des charges de la SNCF précise que la SNCF a pour mission *« (...) d'exploiter les services ferroviaires sur le réseau ferré national, dans les meilleurs conditions de sécurité, d'accessibilité, de célérité, de confort, et de ponctualité, compte tenu des moyens disponibles »*.

A l'exception des droits de transit sur le réseau ferré national pour les services de transports internationaux (article 14 du décret n° 97-444) et des lignes touristiques (article 20 du même décret), la SNCF est donc la seule société autorisée à exploiter le réseau ferré national.

Le régime particulier applicable aux transports de voyageurs en région parisienne est-il susceptible de déroger aux dispositions applicables à RFF et à la SNCF.

---

5 *Décret n° 97-4444 relatif aux missions et au statut de Réseau Ferré de France ;* décret n° 97-445 *portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau Ferré de France ;* décret n° 97-446 *relatif aux redevances du réseau ferré national.*

6 lequel définit les missions de la SNCF.

L'article 48 du cahier des charges modifié de la SNCF, approuvé par décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 précise que *« les dispositions du présent cahier des charges ne portent pas atteinte aux dispositions spécifiques applicables aux services de voyageurs dans la région des transports parisiens au 31 décembre 1982 »*, alors que l'article 46 précité de la LOTI prévoit des dispositions spéciales à la région Ile-de-France[7].

Les dispositions générales applicables aux opérations d'investissement décidées par RFF nous semblent devoir tenir compte des attributions particulières du STP en sa qualité d'autorité organisatrice des transports publics de voyageurs dans la région Ile-de-France.

Le projet Eole et la liaison Orly-Val ont d'ailleurs été soumis à la procédure de prise en considération du schéma de principe et les avant-projets d'investissement avaient été approuvés par le conseil d'administration du STP. RFF reconnaît lui-même s'agissant de ses investissements en Ile-de-France que *« les services régionaux de banlieue (...) sont placés sous l'autorité du Syndicat des Transports Parisiens »*[8] et que *« les projets de nouvelles liaisons ferroviaires font l'objet de schémas de principe qui sont présentés (...) au conseil d'administration du syndicat des Transports Parisiens »*[9].

Dès lors, il est particulièrement difficile d'identifier les motifs juridiques pour lesquels la construction et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire dédiée entre l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle et la Gare de l'Est seraient dispensées des procédures d'instruction et de décision en vigueur au STP.

En effet, aucune disposition législative ou réglementaire concernant les attributions et les missions de RFF ne constitue dans le cas particulier de la liaison ferroviaire CDG Express, un obstacle suffisamment sérieux à l'exercice par le STP des attributions qui lui ont été reconnues principalement par l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 et le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 au sein de la région des transports parisiens.

Selon le STP, l'investissement relatif à la ligne CDG Express fera l'objet de la procédure habituelle de prise en considération du schéma de principe et d'une approbation formelle de l'avant projet par son conseil d'administration. Cependant, la procédure exacte qui sera suivie dépendra des modifications qui seront apportées aux textes fondateurs du STP, les décrets des 7 janvier et 23 septembre 1959, à la suite du vote du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains. Lors de cette instruction, le STP veillera en particulier aux conditions d'intégration, notamment techniques, de la nouvelle ligne ferroviaire dans le système général des transports publics de voyageurs de la région parisienne.

7 dispositions qui n'ont jamais été prises.

8 Rapport d'activité 1997 de Réseau Ferré de France, page 32.

9 Rapport d'activité 1998 de Réseau Ferré de France, page 44.

S'agissant des tarifs des lignes de transport régulier de voyageurs dans le périmètre de la région des transports parisiens, l'article 7 du décret du 7 janvier 1959, modifié par l'article 6-I du décret n° 2000-634 du 6 juillet 2000, prévoit que *le syndicat fixe les tarifs de la régie* [RATP] *et les services de transport de voyageurs en Ile-de-France de la Société Nationale* [SNCF], *de manière à assurer la coordination tarifaire entre les différents services ».*

Le respect d'un tel principe, qui a été appliqué aux services ferroviaires les plus récents en région parisienne, ne semble pas connaître à ce jour d'exception. Il impliquerait alors de réserver au STP la fixation des tarifs de la ligne CDG Express, sous réserve naturellement d'un droit à compensation par le STP des pertes d'exploitation induites par la fixation de tarifs non compatibles avec l'obligation de viabilité financière du projet.

Cependant, la ligne CDG Express ne faisant pas l'objet de compensations versées par le STP, ce dernier sera conduit à accepter le tarif proposé par l'exploitant dans la mesure où la tarification choisie ne viendra pas bouleverser complètement l'équilibre souhaité avec la ligne B du RER et les autres modes de transport public de voyageurs pour la desserte de l'aéroport.

Quant aux modalités de désignation de l'exploitant, la SNCF détenant le monopole d'exploitation des services de transport ferroviaire sur le Réseau ferré national, et le STP ne s'opposant pas au principe de la création de la ligne CDG, l'inscription de la SNCF au plan de transport ou de tout autre exploitant qu'elle désignerait en application des textes qui la régissent, ne présentera, selon le STP, aucune difficulté.

* *
*

En conclusion, la création de la ligne CDG Express devra donner lieu à une prise en considération du schéma de principe et à l'approbation des avant-projets d'investissement par le Syndicat des Transports Parisiens.

Ce dernier est en effet formellement compétent pour inscrire l'exploitant de la nouvelle ligne sur le plan de transports, définir le mode technique d'exécution des services, les conditions générales d'exploitation et les tarifs à appliquer.

Ce rôle du STP sera néanmoins plutôt restreint en l'espèce dans la mesure où le STP n'est pas appelé à intervenir directement dans la création de ce nouveau service de transport ferroviaire, dans le financement des investissements ou dans le choix des modalités d'exploitation.

* *
*

Rapport Final – Annexe 4

Note sur la compatibilité des missions de l'établissement public Aéroport de Paris (ADP) avec la mise en place de la ligne CDG Express

ADP est un établissement public de l'Etat, sous la tutelle du ministère des Transports dont la mission statutaire, définie à l'article L. 251-2 du Code de l'aviation civile, est *« d'aménager, d'exploiter et de développer l'ensemble des installations de transport civil aérien ayant leur centre dans la région Ile-de-France, ainsi que toutes installations annexes qui ont pour objet de faciliter l'arrivée et le départ des aéronefs, d'assurer un service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs et de prévention du péril aviaire, de guider la navigation, de participer à l'organisation de visites de sûreté (...), d'assurer l'embarquement, le débarquement et l'acheminement à terre des voyageurs, des marchandises et du courrier transporté par air ».*

ADP constitue un établissement public de l'Etat doté de l'autonomie financière sous l'autorité du ministre chargé de l'aviation civile. En particulier, l'exploitation d'un aérodrome et la gestion d'installations ayant le caractère d'ouvrages publics ont été considérées par la jurisprudence comme ne relevant pas de services à caractère industriel et commercial mais d'une mission de service public à caractère administratif[1].

Le caractère de service public administratif est également reconnu aux activités concernant l'exploitation des services de contrôle et de sécurité de la circulation des avions au sol et en approche autour du terrain, l'aménagement et l'entretien des ouvrages d'infrastructure, la construction, l'entretien et l'exploitation des aérogares, des bâtiments nécessaires à l'entreposage des marchandises ou destinés à l'abri et à l'entretien des aéronefs, des parcs de stationnement. La jurisprudence a donc attribué le caractère administratif à l'ensemble des activités expressément assignées à ADP par le législateur.

---

1 Tribunal des Conflits, 15 mars 1999, *Mme Pristupa*, req. n° 3027 ; Tribunal des Conflits, 13 décembre 1976, *Epoux Zaoui*, Rec. 706 ; Conseil d'Etat, 19 novembre 1954, *Cie Air-Maroc*, Rec. 610.

La qualification de service public à caractère administratif reconnue aux activités d'aménagement et de fonctionnement des installations de l'aéroport, n'exclut pas que des prestations de service fournies par ADP telles que l'assistance aéroportuaire et le service d'escale soient qualifiées de service public à caractère industriel et commercial[2].

En ce qui concerne la gestion financière et comptable d'ADP, l'article R. 253-2 du Code de l'aviation civile prévoit que « *le fonctionnement comptable est assuré dans les conditions prévues pour les établissements publics à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable par les articles 190 à 225 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique* », relatifs au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et aux contrôles applicables. ADP est en outre soumis au contrôle financier de l'Etat régi par les dispositions du décret modifié n° 53-707 du 9 août 1953 *relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales.*

Dans la mesure où ADP serait conduit à participer au capital d'une société exploitante de la ligne CDG Express, à prendre en charge le financement de la construction d'installations spécifiques dans la gare de l'Est, ou à intervenir à un titre quelconque dans l'équilibre financier de l'exploitation de la liaison ferroviaire, la question de la légalité d'une telle *« diversification »* d'ADP doit être étudiée, notamment au regard des principes posés par le Conseil d'Etat sur le respect de la spécialité des établissements publics.

1. Le principe de spécialité des établissements publics

ADP a été créé afin de remplir les missions qui lui ont été confiées par ses statuts et doit ainsi respecter le champ d'activités qui lui est assigné par l'article L. 251-2 du Code de l'aviation civile. En effet, un « *établissement public ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes* »[3].

Cependant, si un établissement public tel qu'ADP n'a pas de compétence générale au-delà de la mission qui lui a été confiée et qui justifie sa création, le principe de spécialité ne s'oppose pas par lui-même à ce qu'il se livre à des activités autres que celles déterminées par ses règles constitutives (Conseil d'Etat, 7 juillet 1994, Avis, Assemblée générale, n° 356.089 *relatif à la spécialité des établissements publics EDF et GDF* ; EDCE, p. 409).

En particulier, les statuts d'ADP prévoient que l'établissement public, afin d'assurer ses missions dans les meilleurs conditions, *« peut en outre être autorisé à accepter des*

2 Le Conseil d'Etat lui-même, dans son « *Etude sur les établissements publics – Réflexions sur les catégories et les spécificités des établissements publics nationaux* » de 1984 (EDCE 1984-1985, pp. 13-69) classe Aéroports de Paris parmi les « Etablissements publics nationaux à caractère industriel et commercial dotés d'un comptable public ».

3 Conseil d'Etat, 3 décembre 1993, *Assoc. de sauvegarde du site Alma Champ de Mars*, req. n° 139.021.

concessions et des affermages ou à prendre des participations se rattachant à son objet et présentant un intérêt direct et certain pour l'aménagement et le fonctionnement de l'aéroport » (article L. 251-3 du Code de l'aviation civile).

Cette condition tirée du respect de l'objet d'ADP et du *« lien direct et certain »* avec l'activité statutaire doit être appréciée au regard des principes généraux déjà posés par la juridiction administrative pour la diversification d'autres établissements publics. La légalité de cette décision d'autorisation dépendra, en effet, du respect de ces principes.

En l'état de la jurisprudence, ADP pourrait donc se livrer à d'autres activités économiques que celles qui lui sont expressément confiées par ses statuts, sous réserve cependant que ces activités remplissent les conditions suivantes :

- *« d'une part, que ces activités annexes soient techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale (...) ou au moins connexe à ces activités ;*
- *d'autre part, que ces activités soient à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public notamment par son adaptation à l'évolution technique, aux impératifs d'une bonne gestion des intérêts confiés à l'établissement, le savoir-faire de ses personnels, la vigueur de sa recherche et la valorisation de ses compétences, tous moyens mis au service de son objet principal »*[4].

Ces deux conditions développées à l'occasion de la diversification d'Electricité de France et de Gaz de France, valent autant pour les activités de l'établissement lui-même, que pour les activités d'une filiale sous le contrôle majoritaire de l'établissement ou pour celle d'une société soumise au contrôle minoritaire de l'établissement. L'application de ces deux critères admet donc une certaine marge légale de diversification des établissements publics.

Le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer à d'autres reprises sur le respect de la spécialité pour d'autres établissements publics à caractère industriel et commercial.

Concernant la RATP, la juridiction administrative a précisé que *« le principe de spécialité ne saurait être interprété comme interdisant* [à la RATP] *d'exercer, conformément à une jurisprudence constante et même en dehors de la région des*

4 Conseil d'Etat, 7 juillet 1994, Avis, préc.

transports parisiens, des activités qui sont le complément de sa mission et qui présentent un intérêt direct pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci »[5].

Une telle interprétation a rendu possible la constitution par la RATP de sociétés holding et la prise de participation dans des sociétés ayant une activité, en dehors de la région des transports parisiens, *« représentant un apport de savoir-faire, ou d'assistance technique, qui se fixent pour objectif la formation du personnel de la Régie, les échanges techniques et la valorisation de ses compétences »*[6].

La Haute juridiction administrative a également déjà considéré que « *le principe de spécialité qui régit* [la RATP] *lui interdit d'exercer des activités étrangères à cette mission, sauf si ces activités constituent le complément normal de sa mission et sont directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci* »[7]. En l'espèce, il avait été jugé que « *l'activité de radiolocalisation des véhicules utilisés par la RATP constitue un prolongement normal de la mission confiée à celle-ci, utile pour l'exercice de ses missions* », qu'il convenait de prendre en compte « *l'intérêt pour cet établissement d'utiliser au mieux ses moyens humains et matériels* ». La RATP était alors autorisée à exploiter un réseau de radiolocalisation « *non seulement pour ses besoins propres mais également pour ceux d'utilisateurs indépendants* », exerçant alors une activité relativement éloignée de l'exploitation de réseaux et lignes de transport en commun dans la région parisienne.

C'est également sur ce fondement qu'est admise l'activité d'offreur d'espaces publicitaires sur les murs de métro d'une filiale de la RATP[8].

Dans cette dernière affaire, on doit constater une certaine évolution de la Haute juridiction en ce qui concerne l'analyse des conditions de satisfaction des deux critères rappelés ci-dessus. Le fait qu'une activité est directement utile pour l'établissement public concerné permet de considérer qu'il s'agit d'une activité « *d'intérêt général* » exercée pour les besoins du service public confié à l'établissement public.

2. Les conditions de la participation d'ADP au financement et à l'exploitation de la ligne CDG Express

Dans le cas de la ligne CDG Express, il est nécessaire d'apprécier si le transport ferroviaire de voyageurs, lesquels seront principalement les utilisateurs des installations

5 Conseil d'Etat, 15 juillet 1992, Avis, Section des Travaux Publics, n° 352281, EDCE, p. 435.

6 *ibid.*

7 Conseil d'Etat, 29 décembre 1999, *Société Consortium français de localisation*, req. n° 185.970, concl. Martin-Laprade.

8 Conclusions du com. du gouv. M. Martin-Laprade sous l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 29 décembre 1999.

aéroportuaires d'ADP, peut être en premier lieu qualifié d'activité au moins connexe des missions confiées à l'établissement, lesquelles comprennent, aux termes de l'article L. 251-2 du Code de l'aviation civile précité, *« l'embarquement, le débarquement et l'acheminement à terre des voyageurs »*. L'activité de transport ferroviaire devra alors répondre aux impératifs d'une bonne gestion des intérêts confiés à ADP.

Il faut, en effet, déterminer si ADP, en participant plus ou moins directement à l'exploitation de la ligne ferroviaire, demeurera alors suffisamment rattaché à son objet statutaire et dans quelle mesure une telle participation présente effectivement *« un intérêt direct et certain pour l'aménagement et le fonctionnement de l'aéroport »*[9].

Cette analyse doit être menée en fonction de la nature de la participation d'ADP dans le projet CDG Express.

2.1 La participation d'ADP au financement et à l'exploitation de l'infrastructure d'accueil

L'investissement d'ADP dans la construction ainsi que l'exploitation directe par ADP d'un site de pré-enregistrement des passagers et des bagages en gare de l'Est nous semblent se rattacher, sans grande difficulté, à l'objet d'ADP et présenter un intérêt direct pour l'amélioration des conditions d'exercice de sa mission relative à l'embarquement et au débarquement des voyageurs.

Selon la jurisprudence administrative, l'activité annexe est admise quand bien même elle n'est pas absolument nécessaire ou indispensable à l'activité principale. Le principe de spécialité ne s'oppose pas au développement d'activités accessoires ou annexes dès lors qu'elles constituent un complément nécessaire au fonctionnement des services confiés à l'établissement public par ses textes institutifs. En outre, *« la notion d'activité accessoire, de technique est devenue économique »*[10], et des activités de complément peuvent trouver leur justification dans des facteurs économiques[11].

En l'absence de règle expresse contraire dans les statuts de l'établissement, doivent être admises les activités annexes, qui constituent un prolongement du service assuré.

L'activité d'exploitation de ces installations nécessaires à l'embarquement des voyageurs à laquelle ADP participerait doit donc en second lieu être d'intérêt général et directement utile pour l'établissement public.

---

9 Article L. 251-3 du Code de l'aviation civile.

10 Conclusions C. Bergeal, sous Conseil d'Etat, 9 juillet 1997, *Société Maison Balland-Brugneaux*, RFDA, 14, 1998 , p.53.

11 *Idem.*

Sur ce dernier point, le juge administratif a déjà estimé que ne respectent pas le principe de spécialité, des activités qui engagent l'établissement *« dans des rapports très différents avec ses clients et qui requièrent des techniques n'ayant qu'un rapport lointain »* avec celles mises en œuvre pour l'exercice de ses missions statutaires.

Le juge apprécie également l'aspect « directement utile » ou non de l'activité accessoire pour l'établissement. Ont déjà été considérées comme contraires au principe de spécialité des activités qui *« ne contribuent pas directement à l'accomplissement des missions d'Electricité de France et n'en constituent pas des conséquences nécessaires* [et qui] *ne sont imposées ni par la recherche de la maîtrise de compétences techniques utiles pour l'exercice desdites missions, ni par des impératifs de gestion de l'établissement »*[12].

La construction et l'exploitation d'installations permettant à ADP de procéder à l'enregistrement des passagers et de leurs bagages participent des missions confiées à l'établissement et présentent un intérêt direct pour l'exercice de cette mission[13]. Le fait que ces installations soient situées en dehors des emprises aéroportuaires ne doit pas modifier cette analyse dès lors que cette implantation contribue à l'amélioration des conditions d'exercice du service. En effet, l'établissement étant chargé d'aménager, d'exploiter et de développer l'ensemble des installations de transport aérien ayant leur centre dans la région parisienne, le critère géographique est respecté. Enfin, la complémentarité technique et économique de ces installations avec les installations aéroportuaires elles-mêmes est suffisante.

2.2 La participation d'ADP aux résultats de l'exploitation de la ligne ferroviaire CDG Express

La seule prise de participation par ADP dans une société d'exploitation ferroviaire nous semblerait difficile, voire impossible, à concilier avec le respect du principe de spécialité décrit plus haut. En l'absence d'utilité directe pour l'établissement public, une telle exploitation ne contribuerait pas à l'accomplissement des missions statutaires confiées par la loi à ADP.

Cependant, dans le cas particulier de la ligne CDG Express, l'exploitation de la ligne ferroviaire rapide permet spécifiquement aux usagers des installations aéroportuaires

12 Tribunal administratif de Paris, 25 mai 1994, *Syntec*, RFDA 1994, p. 1168.

13 Concernant le régime juridique de l'implantation de ces installations d'enregistrement dans l'enceinte de la gare de l'Est, il conviendrait d'analyser :
- d'une part, les incidences du statut juridique de terminal aéroportuaire qui devrait éventuellement leur être reconnu même si elles sont situées dans l'enceinte de la gare, avec notamment le respect de la réglementation communautaire en matière de services d'assistance en escale,... ;
- d'autre part, les conditions de l'occupation du domaine public ferroviaire ;
- enfin, les conditions de mise en place et d'exploitation de la chaîne de traitement des bagages depuis le terminal situé dans l'enceinte ferroviaire jusqu'aux aérogares de Roissy - Charles de Gaulle.

d'ADP d'accéder directement aux aérogares à partir de Paris, dans des conditions de qualité et d'exploitation commerciale du service spécifiquement adaptées aux exigences du trafic aérien[14] ; cette activité ne peut pas être considérée comme n'ayant qu'un *« rapport lointain »* avec les missions assurées par ADP relatives à l'acheminement à terre des voyageurs et à la qualité des services offerts par ADP aux usagers du transport aérien.

La participation d'ADP à une structure commerciale ayant pour objet de favoriser et d'améliorer l'accès des voyageurs à ses installations et aux avions qu'il est chargé d'accueillir semble davantage *« contribuer à l'amélioration des conditions d'exercice de* [sa mission] *»*[15] et est en rapport direct avec l'activité principale d'ADP.

ADP sera en mesure de démontrer qu'il participe à la mise en place du service, à sa définition, et contribue à assurer un niveau de fréquentation du service permettant l'équilibre de l'exploitation, dans la mesure où l'acheminement de voyageurs, utilisateurs du transport aérien, dans des conditions améliorées de rapidité et dans le cadre d'un service adapté à cette catégorie de voyageurs, est en effet utile à l'établissement public et conserve un rapport direct avec l'objet spécial qui lui a été attribué par ses statuts.

Le critère de référence qui doit donc être appliqué ici est le lien de connexité entre l'activité de transport ferroviaire de voyageurs entre les emprises d'ADP et la gare de l'Est et l'activité statutaire de l'établissement, la première pouvant être considérée comme le *« complément normal »* de la seconde.

En outre, une activité de transport ferroviaire principalement dédiée aux usagers des installations d'ADP est en l'espèce *« directement utile »* à l'établissement. L'intérêt du public concerné nous semble justifier l'intérêt général de cette activité complémentaire des missions confiées à ADP. L'activité accessoire cesserait d'être connexe à l'objet statutaire si ADP était alors conduit à exercer une activité sans rapport avec la mission.

S'il faut reconnaître qu'une telle appréciation est délicate, il ne nous semble pas que cette contribution d'ADP à la fréquentation de la liaison ferroviaire dédiée entre la Gare de l'Est et l'aéroport Roissy - Charles de Gaulle, y compris sous la forme d'une garantie si un certain niveau de fréquentation n'était pas atteint, contrevient au principe de spécialité applicable à un établissement public comme ADP.

Pour autant, le respect du principe de spécialité ne suffit pas pour considérer que les activités en cause seront conformes aux règles de concurrence issues de l'ordonnance du 1er décembre 1986 et des articles 81 et 82 du Traité CEE. Les conditions d'exploitation

14 Notamment, opérations de pré-enregistrement des bagages et des sièges, matériels roulants spécialement aménagés pour correspondre aux standards exigés par les voyageurs aériens.

15 Tribunal administratif de Paris, 25 mai 1994, préc.

devront donc être définies en évitant tout abus de position dominante ou toute pratique concertée.

Au terme de cette analyse, il nous semble donc que l'intervention indirecte d'ADP dans les conditions d'exploitation de la ligne CDG Express est compatible avec sa spécialité statutaire.

Cette intervention devra faire l'objet d'une décision du conseil d'administration de l'établissement qui doit présenter *« au ministre chargé de l'aviation civile et au ministère de l'économie et des finances ses propositions concernant les participations financières et les concessions d'affermages qu'il peut avoir intérêt à autoriser ainsi que la création de filiales »* (article R. 252-12 du Code de l'aviation civile).

* *
*