

N° 353.605EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DE L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL D'ETATM. GALMOT, RapporteurSéance du 24 JUIN 1993

DEMANDE D'AVIS du ministre
de l'équipement, du logement et
des transports sur le nouveau
tarif voyageurs applicable au
TGV Nord Europe.

Le Conseil d'Etat, saisi par le ministre de l'équipement, du logement et des transports d'une demande d'avis tendant à savoir si la pluralité de tarifs de base et la modulation temporelle de ces tarifs que comporte le nouveau tarif voyageurs de la SNCF applicable au TGV Nord Europe à compter du 23 mai 1993, sont compatibles tant avec les principes du service public qu'avec les dispositions du cahier des charges de la SNCF ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs modifiée ;

Vu le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du cahier des charges de la SNCF ;

EST D'AVIS

de répondre à la question posée dans le sens des observations suivantes :

I - Le tarif voyageurs de la SNCF applicable au TGV Nord à compter du 23 mai 1993 comporte, par rapport au tarif voyageurs applicable sur les autres lignes de la SNCF, deux innovations essentielles qui font l'objet de la présente demande d'avis et qui sont les suivantes :

1°) A un tarif de base correspondant à un prix de voyage en seconde classe valable pour l'ensemble des lignes SNCF (part kilométrique et part forfaitaire, modulées en fonction de la distance parcourue), se trouvent substitués une série de tarifs de base établis pour le voyage en seconde classe sur chaque liaison du TGV NORD (liaison Paris-Lille ; liaison Paris-Arras ; liaison Paris-Lens, etc...) sans référence à un prix kilométrique constant ;

2°) le tarif de base de chaque liaison du TGV-Nord se trouve affecté d'une modulation temporelle : les trains sont répartis en 4 niveaux (N1, N2, N3, N4) en fonction de la fréquentation prévue selon l'heure et le jour de la semaine. Le tarif de base de chaque liaison correspond au prix du voyage en seconde classe

sur les trains les moins fréquentés, c'est-à-dire les trains de niveau N1, et ce tarif est réévalué sur les trains de niveau supérieur.

II - La légalité de ces innovations tarifaires doit être appréciée au regard des dispositions générales de la loi susvisée d'orientation des transports intérieurs et du cahier des charges qui définissent les missions de la SNCF, à savoir celles de l'article 18 alinéa 1er de la LOTI et de l'article 1er du cahier des charges. Aux termes de l'article 18, alinéa 1er, de la LOTI, la SNCF, établissement public industriel et commercial, "a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national."

Et selon l'article 1er du cahier des charges de la SNCF :

"La société nationale des chemins de fer français est un élément essentiel du système de transport intérieur français. Ses activités doivent contribuer à la satisfaction des besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité, concourir à l'unité et à la solidarité nationales et à la défense du pays. Elle prend à cet effet, en tenant compte des coûts correspondants, toute initiative visant à développer l'usage du rail pour le transport des personnes et des biens.

Elle a pour mission :

- d'une part, de gérer, d'aménager et de développer le réseau ferré national dans les conditions définies au titre V du présent cahier des charges ;

- d'autre part d'exploiter les services ferroviaires sur ce réseau, dans les meilleures conditions de sécurité, d'accessibilité, de célérité, de confort et de ponctualité, compte-tenu des moyens disponibles.

L'ensemble des services offerts par la S.N.C.F. est mis en oeuvre selon les principes du service public, notamment en matière de continuité et de conditions d'accès des usagers"...

Il convient de rappeler, en outre, les dispositions relatives aux tarifs des articles 13, 14 et 17 du cahier des charges de la SNCF.

"La SNCF perçoit un prix en contrepartie des prestations qu'elle fournit.

Elle mène une politique tarifaire visant à développer l'usage du train en participant à la satisfaction du droit au transport, dans des conditions assurant l'équilibre global de son exploitation, compte tenu des participations des collectivités publiques et d'autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect.

Cette politique tarifaire favorise la réalisation des objectifs définis par l'Etat pour obtenir l'utilisation la meilleure au plan économique et social du système des transports intérieurs français."

Aux termes de l'article 14 :

"Les prix payés par les usagers des services nationaux sont fixés par la SNCF en application :

- d'un tarif de base correspondant au prix du voyage en seconde classe,
- et d'un ensemble de tarifs comportant diverses modulations par rapport à l'application du tarif de base et intégrant les tarifs sociaux mis en oeuvre par la SNCF à la demande de l'Etat.

Les prix des prestations complémentaires au service du transport ferroviaire sont établis par la SNCF dans le cadre de la réglementation de droit commun."

En outre, en vertu de l'article 17 du même cahier des charges les tarifs établis par la SNCF sont soumis pour homologation au ministre chargé des transports et sont portés à la connaissance du public avant leur entrée en vigueur.

III - Il résulte, en premier lieu, des dispositions rappelées ci-dessus de l'article 18 alinéa 1er de la LOTI et de l'article 1er du cahier des charges de la SNCF, dont la validité n'est pas, dans la situation de droit actuelle, mise en cause par le droit communautaire, que l'activité de la SNCF doit s'exercer dans le respect des "principes du service public", au nombre desquels figure le principe d'égalité de traitement des usagers d'un même service public.

1°) S'agissant d'abord de la rupture d'unicité du tarif de base, il apparaît que si les conditions particulières de rapidité et de confort dont bénéficient les usagers des TGV par rapport aux autres usagers de la SNCF peuvent autoriser certaines disparités tarifaires entre les premiers et les seconds, on ne saurait, en revanche, déceler, parmi les usagers du TGV Nord, de différences de situation appréciables susceptibles de justifier l'application de tarifs de base différents d'une liaison à l'autre.

Une telle différence de traitement ne peut, dès lors, selon la jurisprudence, trouver sa justification que dans certaines nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ferroviaire.

a) Au regard des objectifs qu'elle poursuit, la rupture d'unicité du tarif de base vise à la fois, à partir d'études de marché pratiquées auprès de ses usagers potentiels, à permettre à la SNCF d'améliorer la rentabilité du service en fonction des caractéristiques particulières de la clientèle propre à certaines liaisons et de mieux adapter ses tarifs à la concurrence d'autres

modes de transport.

S'agissant d'un établissement public à caractère industriel et commercial tel que la SNCF, le souci d'assurer l'équilibre financier de son exploitation répond à l'obligation qui lui est faite par l'article 13, alinéa 2 de son cahier des charges, et lui permet, en outre, d'améliorer de façon générale les conditions d'exécution du service public dont il a la charge.

De même, la mission de développer l'usage du train assignée à la SNCF par les articles 1er, alinéa 1er et 13, alinéa 2 de son cahier des charges suppose que cet établissement public soit en mesure de faire face, notamment sur le plan tarifaire, à la concurrence d'autres modes de transport.

b) Si les motifs qui inspirent la rupture de l'unicité du tarif de base ne peuvent, ainsi, être contestés dans leur principe, il convient cependant que la mise en oeuvre de cette mesure soit assortie de certaines précautions destinées à la fois à limiter sa portée à ce qui est indispensable pour atteindre les objectifs légitimes poursuivis, et à prendre en compte les autres obligations de service public qui s'imposent à la SNCF.

De ce point de vue, il apparaît nécessaire

- que l'institution de tarifs de base propres à certaines liaisons demeure réservée à celles où il peut être justifié, par des éléments objectifs, que cette mesure est nécessaire pour atteindre les buts rappelés ci-dessus ;

- qu'afin d'éviter de porter atteinte, sur les liaisons concernées, au principe d'égal accès de tous au service public il soit imposé un écart maximum entre les tarifs de base particuliers et le tarif de base général ;

- que le maniement des tarifs visant à résister à la concurrence d'autres modes de transport respecte l'obligation de "tenir compte des coûts correspondants" mentionnée par l'article 1er alinéa 1er du cahier des charges et ne dégénère pas en guerre tarifaire susceptible de compromettre l'équilibre global de l'exploitation ;

- qu'enfin la SNCF attache une attention spéciale, en ce qui concerne les tarifs de base particuliers, à respecter l'obligation d'information du public mise à sa charge par l'article 11 du cahier des charges.

2°) S'agissant ensuite de la modulation temporelle des tarifs de base, il apparaît que cette mesure peut trouver sa justification à la fois dans certaines différences de situation appréciables faites aux usagers et dans des considérations d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service public.

A ce second point de vue, il convient de relever que la modulation temporelle des tarifs de base vise un double objectif:

par l'augmentation des tarifs appliqués sur les trains les plus fréquentés, elle permet d'écrêter les pointes de trafic et de limiter ainsi les frais d'exploitation ; par la réduction des tarifs appliqués sur les trains les moins fréquentés, elle permet de faciliter l'accès du TGV à des catégories plus larges de la population. On ne peut contester que de tels objectifs répondent à la mission confiée à la SNCF par les articles 1er et 13 de son cahier des charges. Encore est-il nécessaire, pour atteindre ces objectifs d'intérêt général, que la modulation temporelle des tarifs soit mise en oeuvre de telle sorte que le nombre et les horaires des trains aux tarifs les plus bas soient tels que, sur aucune liaison, l'égal accès au service public ne se trouve compromis.

IV - Il convient de relever, en second lieu, que si la modulation temporelle du tarif de base peut être regardée comme susceptible de se rattacher aux "diverses modulations" mentionnées par les dispositions rappelées ci-dessus du second tiret de l'article 14 du cahier des charges de la SNCF, celles du premier tiret du même article font obligation à cet établissement public d'appliquer à l'ensemble des voyageurs empruntant ses services nationaux un tarif de base unique correspondant au prix du voyage en seconde classe. Il en résulte que les éléments du tarif voyageurs du TGV Nord qui comportent l'application de plusieurs tarifs de base sur cette ligne sont contraires aux dispositions du 1er tiret de l'article 14 du cahier des charges, et exigent une modification desdites dispositions.

V - La nouvelle tarification du TGV Nord appelle, en outre, les remarques suivantes :

1°) Les considérations développées au III ci-dessus mettent en évidence la nécessité de règles d'encadrement précises du nouveau système de tarification. Ces règles contribueront à définir les conditions d'exécution du service public, et devront donc, en application de l'article 24 § I de la LOTI, figurer, au moins en ce qui concerne leurs éléments de principe, dans le cahier des charges de la SNCF, leurs modalités variables étant susceptibles d'être renvoyées à des arrêtés ministériels publiés au journal officiel. Il serait souhaitable qu'une structure de concertation permanente entre la SNCF et ses usagers soit associée à l'élaboration de ces règles d'encadrement et puisse en suivre la mise en application.

2°) Pour assurer une application correcte de l'article 17 du cahier des charges, l'autorité ministérielle chargée d'homologuer les tarifs établis par la SNCF doit être dotée des moyens lui permettant d'apprécier la pertinence des propositions qui lui sont faites, et notamment de vérifier la qualité des études de marché à partir desquelles sont établis les tarifs de base particuliers et leurs modulations temporelles.

3°) Si, après prise en compte des remarques ci-dessus touchant à la légalité du système, il est concevable que pour une période expérimentale d'un an, l'application du nouveau régime tarifaire soit limitée au seul TGV Nord, cette situation ne saurait se perpétuer sans créer une disparité de traitement injustifiée entre les usagers du TGV Nord et ceux d'autres lignes de la SNCF répondant aux mêmes caractéristiques. Il appartient donc à la SNCF de définir rapidement les critères objectifs lui permettant de délimiter, sur des bases incontestables, le champ d'application définitif de son nouveau régime tarifaire.

Cette demande d'avis a été délibérée et adoptée par le Conseil d'Etat dans sa séance du 24 JUIN 1993.

Le Vice-Président du Conseil d'Etat
Signé : M. LONG

Le conseiller d'Etat,
Rapporteur
Signé : Y. GALMOT

Le Secrétaire Général
du Conseil d'Etat
Signé : B. STIRN

CERTIFIE CONFORME
LE SECRETAIRE GENERAL
DU CONSEIL D'ETAT