

n° 2005-0065-01

mars 2006

Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2005-0065-01

Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne

établi par

Guy BENATTAR,
Jean-Yves CHAUVIÈRE,
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Jean-Louis PICQUAND,
ingénieur des ponts et chaussées

Destinataire

Le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer



Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

Monsieur le Ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le - 6 MAR. 2006

Rapport n° 2005-0065-01 : Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne

Par lettre en date du 1er février 2005, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission d'étude et d'analyse sur **la sécurité des transports de fret ferroviaire et l'avenir de la Surveillance Générale de la SNCF à la suite de la libéralisation européenne.**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **MM. Guy BENATTAR, Jean-Yves CHAUVIÈRE**, ingénieurs généraux des ponts et chaussées et **Jean-Louis PICQUAND**, ingénieur des ponts et chaussées.

La mission a considéré que, compte tenu du fait que l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de fret est déjà effective, alors que l'ouverture du transport de passagers n'interviendra pas avant 2010, et que l'examen des questions concernant le transport de passagers avait d'importants aspects interministériels, elle pouvait limiter sa réflexion aux conditions nécessaires à l'égalité des opérateurs de transport de fret du point de vue de la sûreté. Elle propose la constitution d'une mission interministérielle associant le CGPC avec les organes du ministère de l'intérieur et éventuellement d'autres instances d'inspection générale pour étudier les problèmes relatifs au transport des voyageurs.

En ce qui concerne le transport de fret, elle est arrivée à la conclusion que le dispositif législatif et réglementaire en vigueur permettait, sans modifications substantielles, de garantir l'égalité entre les opérateurs et qu'en dehors des actions conduites par la SNCF pour la sûreté des infrastructures du réseau national ferré dans le cadre de sa mission de gestionnaire délégué d'infrastructure, une intervention de la Surveillance Générale de la SNCF au profit de ses concurrents n'était pas nécessaire.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
courriel :
Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2005-0065-01

- le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	3 ex
- le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le secrétaire général (dont 1 exemplaire transmis au responsable de la mission stratégie (DAEI))	2 ex
- le haut-fonctionnaire de défense	2 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	3 ex
- le directeur général de la mer et des transports	7 ex
- le président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	4 ex
- le président de Réseau ferré de France (RFF)	3 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- le coordonnateur du collège Transports terrestres et leur sécurité	1 ex
- MM. BENATTAR, CHAUVIERE, PICQUAND	3 ex
- archives CGPC	1 ex

RÉSUMÉ DU RAPPORT

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport de fret ferroviaire en France, le ministre a demandé au Conseil général des ponts et chaussées de définir les moyens permettant aux nouveaux entrants de bénéficier du même niveau de sûreté que la SNCF.

La sûreté est l'ensemble des actions entreprises pour assurer la protection du patrimoine des entreprises de chemin de fer, de leur personnel, des voyageurs et des marchandises transportées contre les actes illicites : violences, vols, déprédations.

La responsabilité principale de la sûreté sur le réseau ferroviaire et sur les véhicules qui y circulent, espaces publics, incombe aux autorités publiques, police et gendarmerie nationale. Les entreprises ferroviaires doivent cependant s'y impliquer. Cela a conduit la SNCF à constituer un service de sécurité, la Surveillance Générale (SUGE) plus particulièrement en charge de la sûreté.

La sûreté des transports de voyageurs contribue au sentiment de sécurité de l'ensemble de la société alors que la sûreté du transport de fret est plus circonscrite à l'économie des transports. L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs n'interviendra pas avant 2010, alors qu'elle est déjà effective pour le transport de fret. Considérant que l'examen de la manière dont doit être assurée l'égalité des opérateurs de transport ferroviaire de voyageurs pour l'exercice de leur mission de sûreté doit impliquer le ministère de l'intérieur, la mission a proposé la constitution d'une mission interministérielle à cet effet.

La réflexion du présent rapport a donc été limitée au transport de fret.

Les convois de marchandises sont particulièrement exposés aux vols et déprédations dans les zones de stationnement. Actuellement, la SNCF assure à la fois la surveillance de ses trains de marchandises et des emprises où ils sont appelés à stationner. Cette dernière activité, qui est exercée pour le compte de RFF en tant que gestionnaire délégué d'infrastructure, bénéficiera à l'ensemble des opérateurs intervenant sur le réseau.

Contrairement à ce que l'on pouvait imaginer, il est apparu à la mission que, pour bénéficier du même niveau de sûreté que la SNCF, les nouveaux entrants n'auront pas besoin de recourir à la SUGE, ce qu'au demeurant les lois en vigueur ne permettent pas, car ils pourront trouver sur le marché des prestataires pouvant leur offrir les services de sûreté dont ils auront besoin.

Il n'est donc pas nécessaire d'envisager à cette fin des modifications notables au dispositif institutionnel et législatif.

SOMMAIRE

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Etat des lieux.....	5
1.	La sûreté ferroviaire : de quoi cherche-t-on à se protéger ?	5
2.	La sûreté ferroviaire : quels sont les méthodes et les moyens utilisés ?	6
a)	Infrastructures et matériel roulant	
b)	Fret	
c)	Transport de voyageurs	
3.	La sûreté ferroviaire en France : aspects institutionnels	8
a)	Historique	
b)	Les forces de police et de gendarmerie	
c)	La SUGE	
d)	RFF	
4.	La sûreté ferroviaire en France : aspects juridiques.....	10
a)	Le code pénal et le code de procédure pénale	
b)	Organisation de la police ferroviaire, la loi de 1845	
c)	Les moyens privés de surveillance, la loi de 1983/2001/2003	
d)	Dispositions concernant la lutte contre le terrorisme.	
e)	Mise en œuvre en France des réglementations européennes	
5.	Exemples européens.....	13
a)	L'Allemagne	
b)	La Grande-Bretagne	
c)	La Belgique	
d)	Organisations internationales	
e)	L'action de l'Union Européenne	
6.	Enseignements tirés de l'état des lieux	15
III.	L'ouverture et la sûreté ferroviaire : les problèmes posés	16
1.	De quelle sûreté, les opérateurs de fret ont-ils besoin ?.....	16
a)	Dans les trains	
b)	Dans les emprises du RFN	
c)	Dans leurs éventuelles installations privées	
2.	Peuvent-ils obtenir sur le marché les prestations de sûreté ?.....	17
a)	Problèmes techniques	
b)	Problèmes économiques	
c)	Problèmes juridiques	
d)	Conclusion : les nouveaux entrants peuvent obtenir sur le marché les prestations de sûreté, sans distorsion de concurrence	
IV.	Conclusion	19
1.	Pour le fret, une intervention de la SUGE au profit des nouveaux entrants n'est pas nécessaire	19
2.	Nécessité d'une mission interministérielle pour examiner les scénarios d'évolution de la SUGE devant l'ouverture à la concurrence du transport des voyageurs.....	20
V.	Liste des annexes	22

I. Introduction

Le 22 février 2005, le Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées a décidé de confier à Guy BENATTAR et Jean-Yves CHAUVIERE sous le numéro 2005-0065-01 une mission d'étude et d'analyse intitulée : «Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne».

Cette décision faisait suite à la lettre de mission du Ministre (cf. Annexe 1), en date du 1^{er} février 2005, qui demandait au Conseil Général des Ponts et Chaussées de diligenter une mission d'étude et d'analyse qui devait porter notamment sur :

- la possibilité de considérer que la mission de surveillance du réseau incombe au gestionnaire d'infrastructure et qu'elle peut ou doit être exercée par la SNCF en tant que «gestionnaire délégué», au bénéfice de toutes les entreprises ferroviaires ;
- l'examen des conditions dans lesquelles cette mission est assurée dans les pays limitrophes qui ont déjà ouvert leurs réseaux ferrés aux entreprises de transport de fret (Belgique, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, notamment) ;
- l'examen du devenir de la Surveillance Générale SNCF dans le contexte de l'ouverture progressive de l'ensemble des services de transport ferroviaire, tant voyageurs que marchandises, sur le réseau ferré national ; cet examen devait tenir compte du fait que l'ouverture des services voyageurs pourrait également être étendue à travers le règlement OSP à ceux des TER et des trains de l'Île de France (Transilien), services où la Surveillance Générale joue un rôle très important de sécurisation des voyageurs ;
- l'examen des conditions financières dans lesquelles pourrait s'inscrire l'évolution des missions de la Surveillance Générale.

A la fin du mois de mars 2005, Jean-Louis PICQUAND a complété l'équipe chargée de la mission.

Le titre de la mission, attribué par le secrétariat général du CGPC, montre la dualité de la mission. Il s'agit d'une part, dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire, de faire en sorte que les nouveaux entrants bénéficient des mêmes conditions de sûreté que la SNCF, et d'autre part, d'étudier l'avenir de la Surveillance Générale SNCF (communément dénommée « SUGE », appellation que nous utiliserons dans la suite de ce rapport).

Cependant, la lettre de mission indique clairement que l'objectif principal concerne la sûreté des nouveaux entrants :

«Les transports effectués par ces entreprises¹ devant probablement être, pour une large part, constitués de produits manufacturés à forte valeur ajoutée, la question de leur protection contre le vol et le vandalisme va immanquablement se poser. Le besoin de protection contre des actes terroristes pourrait également apparaître.

Il me paraît donc nécessaire de définir les moyens qui permettront à ces entreprises de bénéficier d'un niveau de sécurité de leurs transports comparable à celui obtenu par la SNCF. L'efficacité de ces moyens est une condition indispensable pour favoriser l'utilisation du transport ferroviaire qui est, par nature, plus exposé que les autres modes aux phénomènes de vol et de vandalisme.»

¹ C'est-à-dire les nouveaux entrants.

La lettre de mission ne considère pas que la SUGE soulève des problèmes particuliers. Ce n'est que du fait de l'ouverture à la concurrence du trafic ferroviaire, actuelle (fret) ou future (voyageurs), que la question de l'évolution des missions de la SUGE est posée.

C'est donc dans cette optique que nous avons interprété la mission qui nous a été confiée : définir, du point de vue de la sûreté, les conditions de l'égalité de traitement entre la SNCF et les nouveaux entrants, la SUGE étant un des éléments de la comparaison.

Dans un premier temps, nous avons cherché si, dans la situation actuelle, il y a égalité de traitement entre la SNCF et les nouveaux entrants :

- sur le plan technique : qu'entend-on par sûreté ? Concrètement, comment est-elle mise en œuvre pour les diverses activités ferroviaires ?
- sur le plan juridique : les nouveaux entrants disposent-ils des instruments juridiques pour mettre en œuvre un niveau de protection équivalent à celui de la SNCF ? Ceci implique d'examiner les bases juridiques de la sûreté ferroviaire en France ;
- sur le plan économique : la SNCF bénéficie-t-elle d'un avantage compétitif du fait de son organisation de la sûreté et de son activité mixte de gestionnaire d'infrastructure délégué et d'entreprise ferroviaire ?

Ce n'est qu'au vu de la réponse à ces questions, que, dans un second temps, il est possible d'examiner les diverses pistes de solutions pour corriger d'éventuelles inégalités.

Pour aider à mieux analyser la question, nous avons pu bénéficier d'exemples de pays étrangers, ainsi que d'autres modes de transports.

L'accomplissement de la mission a consisté à collecter des informations sur la sûreté ferroviaire auprès des différentes instances qui ont à en connaître en France : le ministère chargé des transports, RFF, la SNCF. Des contacts ont également été pris avec des personnes ayant des expériences dans la sûreté d'autres modes de transport ainsi que dans des organismes internationaux et auprès d'opérateurs intervenant dans les pays voisins.

Ont eu lieu au cours de la mission :

au ministère chargé des transports :

- une réunion avec le Haut fonctionnaire de défense,
- une réunion avec le Haut fonctionnaire pour la sécurité dans les transports collectifs,
- plusieurs réunions à la direction des transports terrestres,
- plusieurs réunions à la sous-direction des affaires juridiques de la DAFAG ;

à la SNCF :

- une réunion à la Direction juridique,
- une réunion à la Direction de la sûreté,
- plusieurs réunions avec le Secrétaire général,
- une visite auprès des agents chargés de la sûreté à la Gare de Lyon et à Villeneuve-Saint-Georges ;

ainsi que :

- une réunion de travail avec le Président de RFF,
- une visite au port autonome de Marseille,

- une réunion à l'Union Internationale des Chemins de Fer,
- une réunion de travail à la Direction Générale de l'Energie et des Transports de la Commission Européenne, à Bruxelles,
- une réunion avec les responsables de la sûreté des chemins de fer fédéraux allemands, à Berlin,
- une réunion au service de la sécurité de la Société Nationale des Chemins de Fer Belges,
- une réunion avec les responsables de la sécurité des transports au ministère des transports du Royaume Uni, à Londres.

Comme indiqué plus haut, notre mission devait comprendre trois parties :

- un état des lieux,
- les problèmes posés par l'ouverture,
- l'analyse des solutions éventuelles.

En fait, comme nous le verrons dans la deuxième partie du rapport, nous concluons que les nouveaux opérateurs peuvent avoir accès au même niveau de sûreté que la SNCF et qu'il n'y a pas de distorsion de concurrence. De ce fait, le rapport ne comprend pas de troisième partie. A titre d'information, nous avons mis en annexe les diverses pistes que nous avons envisagées à l'origine.

II. Etat des lieux

1. La sûreté ferroviaire : de quoi cherche-t-on à se protéger ?

Depuis l'origine, le chemin de fer a dû se protéger contre les actes illicites : violences, vols, déprédations visant le patrimoine des compagnies, leur personnel, les voyageurs, les marchandises transportées. La sûreté est l'ensemble des actions entreprises pour assurer cette protection.

A noter que cette définition de la sûreté englobe celle retenue en matière d'aviation civile mais ne se confond pas avec elle : pour l'aviation civile, il s'agit de «l'ensemble des mesures de protection contre les actes illicites hostiles». L'adjectif «hostile» qualifie l'intention de l'auteur de l'acte illicite. Ce caractère hostile est clairement présent dans les intentions de l'auteur d'un acte de terrorisme. La personne qui cherche à voyager sans billet ou qui commet un vol, même avec violence, n'a pas nécessairement à l'égard de sa victime de telles intentions. Comme l'a montré une actualité récente, le transport par fer est, comme le transport aérien très exposé à la menace terroriste. Il se distingue cependant du transport aérien par son caractère ouvert qui rend plus difficile la protection contre les activités illicites «ordinaires», ce qui explique que pour le chemin de fer, la sûreté ne se limite pas aux actions contre le terrorisme.

Outre le terrorisme, les actes contre lesquels il s'agit de se protéger peuvent être classés en fonction de la nature de l'infraction :

- voyage sans titre de transport ;
- vol de biens appartenant à l'opérateur (gestionnaire d'infrastructure ou transporteur ferroviaire) ou aux usagers du chemin de fer (passagers ou propriétaires de marchandises transportées) ;
- vol avec violence ;

- agression contre des usagers ou des membres du personnels des chemins de fer ;
- déprédation, vandalisme, «tagage» ;
- utilisation du mode ferroviaire pour le franchissement illicite d'une frontière.

Ces actes peuvent également être classés en fonction de la cible de l'action illicite :

- actes visant l'infrastructure du chemin de fer ou le matériel roulant ;
- actes visant les marchandises transportées par les opérateurs de fret ;
- actes visant les passagers ou les personnels accompagnant les trains à passagers.

2. La sûreté ferroviaire : quels sont les méthodes et les moyens utilisés ?

Les dispositions techniques concernant l'infrastructure et la manière dont cette infrastructure est utilisée par les transporteurs ferroviaires ont une influence sur la vulnérabilité des personnes et des biens et sur les moyens à employer pour se protéger,

a) Infrastructures et matériel roulant

En ce qui concerne l'infrastructure et ses emprises ainsi que le matériel roulant qui y stationne, la mise en place de dispositifs adaptés constitue une première réponse :

- mise en place de dispositifs rendant plus difficiles les accès à l'infrastructure ou protégeant les installations (clôtures défensives des parcs à matériaux, clôtures défensives des accès à l'infrastructure, contrôle des accès des centres de contrôle-commande de la circulation des trains, armoires de signalisation blindées et cadenassées) ;
- installations rendues moins sensibles aux actes de malveillance (pédales électroniques en lieu et place des pédales mécaniques, protection des passages supérieurs contre les jets d'objets) ;
- mise en place de moyens permettant de faciliter la surveillance des installations : dispositifs de vidéo surveillance aux points réputés sensibles (faisceaux de relais, têtes de tunnels, accès aux grands viaducs).

Ces investissements matériels sont complétés par des tournées des agents de maintenance spécialement orientées vers la protection des zones réputées sensibles et dans certains cas par des tournées des agents spécialisés des services de sécurité qui peuvent requérir, en cas de besoin, l'appui des forces de police ou de gendarmerie.

Il est à noter que ces tournées concernant l'infrastructure, associées à la vigilance des agents de conduite sont essentielles pour lutter contre la menace terroriste et d'une manière beaucoup plus habituelle contre les actes de malveillance.

On notera que les mesures protégeant l'infrastructure protègent également les convois circulant sur ces infrastructures ou y stationnant. Cela rend difficile la distinction en matière de sûreté entre les responsabilités du gestionnaire d'infrastructure et celle de l'opérateur, notamment dans le domaine du fret, confronté à une menace qui n'est le plus souvent effective que lors du stationnement des convois (cf. ci-dessous).

b) Fret

Il convient de noter en premier lieu que, dans le domaine du fret, la sûreté ne constitue pas une priorité majeure des sociétés exploitantes dans la mesure où seule une part très minoritaire des marchandises transportées est exposée.

Il s'agit essentiellement de marchandises pouvant être emportées à dos d'homme donc facilement sécables en petits colis dont la valeur unitaire est élevée. Dans la situation actuelle, on peut citer :

- les automobiles neuves dans lesquelles les accessoires sont recherchés par les délinquants et qui peuvent également susciter des envies de déprédation «pour le plaisir» ;
- le tabac ;
- les produits pharmaceutiques susceptibles d'être transformés en stupéfiants ;
- les transports de fonds.

Il s'agit également des matières dangereuses et des déchets nucléaires qui peuvent susciter des menaces à caractère terroriste

Une mention particulière doit être faite des transports par conteneurs maritimes ou caisses mobiles dont le contenu reste inconnu de l'exploitant ferroviaire, sauf pour les matières dangereuses qui doivent faire l'objet d'une déclaration. Dans ce cas, l'opérateur de transport intervient dans une «chaîne logistique» dont il est responsable d'un des maillons et il devra veiller tout particulièrement à la «traçabilité» de ses acheminements. On notera que, dans ce domaine, la politique de sûreté relève essentiellement du chargeur, qui doit prendre les dispositions utiles pour que les «boîtes» ne puissent être ouvertes en cours de route lors du stationnement du train.

La protection des marchandises susceptibles d'être convoitées par les délinquants doit pouvoir être assurée en ligne et lors des période de stationnement des wagons :

- en ligne, les risques sont moindres, encore que l'on ait eu à déplorer, en France, il y a quelques années, l'arrêt d'un train par une bande de malfaiteurs ayant agi sur les installations de sécurité, la neutralisation de l'agent de conduite et le pillage du convoi. Dans le cas de marchandises «ultra sensibles», il est possible de faire accompagner le convoi par des convoyeurs armés ;
- lors des périodes de stationnement des wagons, que ce soit sur les voies de triage pour les wagons acheminés suivant le régime des wagons isolés² ou sur les faisceaux de relais pour l'ensemble des trafics, les marchandises susceptibles d'être convoitées doivent pouvoir être protégées. Outre une action de l'exploitant touchant à son plan de transport en vue de réduire au strict minimum le stationnement des wagons transportant ces marchandises, ce dernier peut avoir recours aux agents spécialisés de son service de sécurité pour organiser des tournées dissuasives dans les faisceaux de garage ou de stationnement de ces wagons à l'effet de les protéger.

Une grande discrétion de l'exploitant concernant ses acheminements est un gage de sûreté.

Enfin une mention particulière concernant le fret doit être faite à propos de l'utilisation du chemin de fer pour le franchissement illicite d'une frontière. Le problème se pose du fait de «clandestins», personnes candidates à l'émigration en Grande Bretagne, qui n'hésitent pas à tenter leur chance en se glissant dans un train de fret à destination de ce pays via le tunnel sous la Manche. Ces personnes se livrent à des déprédations (volontaires ou non) sur les matériels roulants³ et sur les marchandises transportées ; elles voyagent dans des conditions extrêmement précaires de sécurité faisant ainsi peser sur l'exploitant, en cas d'accident, un

² Wagons regroupés par les trains de desserte, triés, acheminés par les trains du lotissement entre les triages et distribués par les trains de desserte.

³ Le fait de découper une bâche entraîne le risque de « bâche flottante » qui met en cause la sécurité des circulations.

risque de condamnation aux yeux de l'opinion publique et enfin l'exploitant encourt des amendes extrêmement sévères de la part des autorités britanniques si les clandestins sont découverts par lesdites autorités à l'arrivée du train en Grande Bretagne.

Les observations des agents d'exploitation dans les postes d'aiguillages commandant l'accès aux faisceaux où les trains à destination de la Grande Bretagne sont formés ou relayés, associées à des tournées «ciblées» des agents des services de sécurité, devraient permettre de réduire ce type de menaces.

c) Transport de voyageurs

En ce qui concerne les activités de transport des voyageurs, la politique de sûreté a pour objet de lutter contre les vols, notamment les vols avec violences et, de façon plus générale, les agressions visant les voyageurs et les agents de l'exploitant. Dans ce domaine, il convient de souligner que l'exploitant doit réduire le sentiment d'insécurité ressenti par la population vis à vis des déplacements dans les transports en commun⁴, sentiment qui peut dépasser l'insécurité réelle telle qu'elle ressort des statistiques⁵.

L'exploitant doit donc être en mesure de dissuader la délinquance mais également, ne serait ce que pour des raisons commerciales, de rassurer ses voyageurs et ses agents. Cette seconde exigence impose des tournées des agents des forces de police ou des agents de sécurité dans les gares et dans les trains. Cette politique est certes dissuasive vis à vis des délinquants potentiels mais elle peut avoir pour effet de reporter la délinquance dans ceux des trains où manifestement aucune patrouille n'est présente. Il est donc nécessaire de compléter ces patrouilles par des dispositifs d'alarme, par des réseaux de transmissions permettant en permanence à tout agent d'exploitation (conducteur, contrôleur) d'alerter un poste central de surveillance de tout délit constaté, et par des dispositifs de vidéo-surveillance dans les gares. La mise en place de dispositifs de vidéo-surveillance dans les trains, utilisée dans plusieurs pays étrangers, est actuellement envisagée en France.

Une coordination étroite entre les services de surveillance des exploitants et les forces de police est également indispensable.

3. La sûreté ferroviaire en France : aspects institutionnels

a) Historique

Lors de l'introduction du chemin de fer, les opérateurs étaient des entreprises privées, «concessionnaires et fermiers». Elles géraient à la fois les infrastructures et les véhicules de transport et n'étaient pas exposées à la concurrence d'autres entreprises de chemin de fer sur les dessertes qu'elles assuraient.

Les emprises du chemin de fer font partie du domaine public et les véhicules de transport sont considérés comme des espaces publics, dont la police est normalement assurée par les forces de police ayant une compétence nationale : police nationale et gendarmerie.

Cela a conduit à la création d'une «police des chemins de fer», qui, à une époque où les missions de police étaient principalement assurées par les municipalités, constituait la plus grande partie des forces placées sous l'autorité du ministère de l'intérieur. Cette police des chemins de fer est devenue ultérieurement «police des chemins de fer et des frontières», puis «police de l'air et des frontières».

⁴ Notamment dans les zones urbaines et suburbaines en heure creuse et plus particulièrement en soirée.

⁵ Par comparaison par exemple à l'insécurité sur la voie publique.

Les sociétés de chemin de fer se sont elles-mêmes dotées de services de surveillance dont une des principales missions, était de surveiller leur propre personnel. Ces services sont devenus plus tard la SUGE et leurs missions ont été élargies.

b) Les forces de police et de gendarmerie

Les diverses unités de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent normalement exercer leurs compétences dans les emprises des chemins de fer et à bord des véhicules de transport ferroviaire. Les spécificités des transports ferroviaires ont conduit à la création d'unités spécifiques :

- La brigade des chemins de fers (BCF), rattachée à la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF, ancienne Police de l'Air et des Frontières) a été créée par arrêté ministériel du 31 mars 1990 pour faire face à l'augmentation de l'insécurité avec une compétence pour le maintien de l'ordre et le rétablissement de l'ordre sur le réseau ferré national, cette compétence s'exerçant principalement en région Île de France.
- Le service de protection et de surveillance des réseaux ferrés parisiens (SPSRFP), responsable de la paix publique, du maintien de l'ordre et du rétablissement de l'ordre dans l'enceinte du métro et des lignes intra-muros du RER, a été créé en 1976 sous le nom de CCSM (compagnie centrale de sécurité du métro). Ses agents sont des fonctionnaires de police.
- En 2002, le Service Régional des Transports Parisiens est né de la fusion de la brigade des chemins de fer de la PAF et du SRSRFP. Il existe aussi des extensions régionales du SRTP⁶. Il faut enfin signaler la toute nouvelle Police Ferroviaire Nationale qui vient d'être créée à la suite des événements de janvier 2006 et qui sera rattachée à la PAF.
- La création d'une gendarmerie des transports ferroviaires (GTF) a aussi été envisagée, pour répondre à l'insécurité croissante des trains de grandes lignes.

c) La SUGE

Les anciennes compagnies de chemin de fer avaient constitué des services de sécurité dont la mission principale était de protéger les biens des compagnies et les marchandises transportées des vols, fraudes ou détournements, perpétrés soit par des tiers, soit par les agents de ces compagnies. La SUGE a été constituée lors de la création de la SNCF par regroupement de ces services.

L'augmentation de l'insécurité dans les chemins de fer a conduit à une évolution des missions de la SUGE, qui n'est pas une police mais un service de sécurité.

La SUGE contribue à la sûreté, mais n'est qu'un élément de la politique de sûreté de la SNCF. Les agents de la SUGE ont la possibilité de constater les infractions à la police des chemins de fer (loi du 15 juillet 1845), mais d'autres agents de la SNCF ont aussi cette possibilité. Comme nous l'indiquons plus loin, pour intervenir contre les autres délits ou crimes, ces agents n'ont pas davantage de moyens que ceux dont disposent tous les citoyens : immobilisation du malfaiteur jusqu'à intervention des forces de police.

d) RFF

La création de l'établissement public par la loi du 13 février 1997 n'a pas apporté de modification substantielle au dispositif de sûreté des chemins de fer. Au titre de cette loi, la SNCF est le gestionnaire délégué de l'infrastructure, pour le compte de RFF, gestionnaire de l'infrastructure et doit à ce titre assurer la surveillance des emprises du chemin de fer. La

⁶ Notamment pour les agglomérations de Lille, Lyon et Marseille.

SUGE participe à cette surveillance, dont la charge annuelle a été évaluée à 10 M€ par l'audit réalisé en 1996 par Coopers et Lybrand en vue de la création de RFF.

4. La sûreté ferroviaire en France : aspects juridiques

L'encadrement juridique de la sûreté ferroviaire est assuré en France par :

- les textes généraux réprimant les crimes, délits et contraventions ;
- les textes organisant la police ferroviaire ;
- les textes concernant les moyens privés de surveillance ;
- les dispositions s'appliquant aux actions de lutte contre le terrorisme.

a) Le code pénal et le code de procédure pénale

Le code pénal et le code de procédure pénale définissent les infractions punies par la loi et précisent les peines qui doivent être infligées aux auteurs de ces infractions et les méthodes qui peuvent être employées contre les auteurs de ces infractions. Ces textes s'appliquent à toutes les infractions, notamment à celles commises dans les véhicules ferroviaires et dans les emprises du chemin de fer.

La poursuite et la répression de ces infractions sont de la compétence de la police et de la gendarmerie. Les agents de la SUGE ne sont pas habilités à constater ces infractions.

On doit cependant citer l'article 73 du code de procédure pénale qui stipule que «dans le cadre de crime ou de délit flagrant, puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche». Cela permet notamment à un agent d'une entreprise ferroviaire d'immobiliser l'auteur d'un acte susceptible d'être puni d'une peine d'emprisonnement et de le remettre à un officier de police judiciaire à son arrivée dans une gare.

b) Organisation de la police ferroviaire, la loi de 1845

La loi sur la police des chemins de fer du 15 juillet 1845 concernait à l'origine le domaine ferroviaire et était une police de voirie.

Au fil des ans, des compléments ont été apportés à la loi, pour traiter non seulement des contraventions de grande voirie touchant le domaine public ferroviaire, mais aussi de nombreuses infractions contre lesquelles les opérateurs de chemins de fer doivent se protéger. Le champ actuellement couvert par la loi comprend :

- les atteintes à l'intégrité de la voirie ;
- les actions menaçant la sûreté de la circulation ;
- les actions contrevenant aux dispositions tarifaires ou susceptibles de nuire à la sécurité des personnes ou de troubler l'ordre public.

La loi permet aux agents de l'opérateur ferroviaire de constater ces infractions. Ils doivent pour cela prêter serment devant le tribunal de grande instance de leur domicile, ce qui impose que ce domicile soit établi en France. Pour que les personnels des nouveaux entrants dispose des mêmes pouvoirs que ceux donnés par la loi de 1845 au personnel des toutes les entreprises ferroviaires, il conviendrait sans doute que des dispositions soient prises pour que cette condition de résidence ne s'applique pas, dans le cadre d'une harmonisation au niveau communautaire.

c) Les moyens privés de surveillance, la loi de 1983/2001/2003

Les opérateurs de chemins de fer peuvent, comme n'importe quelle entreprise, soit par leur personnel propre, soit en ayant recours à des entreprises spécialisées, faire assurer des actions

de surveillance à objectif préventif. Ces actions sont encadrées juridiquement par la Loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds. Cette loi a été modifiée et complétée par les lois du 15 novembre 2001 (loi de sécurité quotidienne), du 18 mars 2003 et du 9 mars 2004.

Cette loi traite de la manière dont sont exercées les activités de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes, que ces activités soient exercées par un service interne de l'entreprise qui en bénéficie ou qu'elles le soient par une entreprise spécialisée.

Les principales règles qui s'appliquent à ces activités et que devraient donc respecter les opérateurs de transport ferroviaire, qu'ils les fassent exercer par leur propre personnel ou qu'ils les sous traitent à des entreprises spécialisées, sont les suivantes :

- la fourniture de services de surveillances et de sûreté est exclusive de toute autre prestation de services non liée à la sécurité (article 2) ;
- autorisation distincte pour l'établissement principal et pour chacun des établissements secondaires (article 7) ;
- conditions d'honorabilité des personnes exerçant ces activités (articles 5 et 6) ;
- obligation du port d'une tenue particulière, dérogation possible seulement pour le cas de transport de fonds (article 10) ;
- possibilité d'obtenir le droit pour les agents de surveillance d'être armés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (article 10).

La loi comprend aussi des dispositions particulières s'appliquant au service interne de sécurité de la SNCF (la SUGE)⁷ Les articles 11-1 à 11-4 traitent des conditions dans lesquelles s'exercent les activités de la SUGE. Les dispositions qui s'appliquent à la SUGE sont très semblables à celles appliquées aux services internes des autres entreprises ou aux entreprises spécialisées, avec la seule exception de l'obligation du port d'une tenue spéciale à laquelle, pour la SNCF, il pourra y être dérogé, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat, alors que, pour les autres entreprises, aucune dérogation n'est possible.

d) Dispositions concernant la lutte contre le terrorisme.

Comme tous les gestionnaires d'installations ou d'équipements susceptibles d'être la cible d'une action terroriste ou d'être utilisés par des terroristes pour atteindre une autre cible, les opérateurs de transport ferroviaire doivent se conformer à des dispositions spécifiques dont la nature et l'intensité varient suivant le niveau d'alerte fixé par le gouvernement. Ces dispositions sont reprises dans le plan Vigipirate.

Certains opérateurs sont en outre tenus d'établir un plan de sécurité opérateur (PSO). Les PSO sont en cours de finalisation à la SNCF et à la RATP. Ils n'ont pas été prescrits aux opérateurs de transport urbain de province et on peut penser que les nouveaux entrants, dans un premier temps, n'auront pas à en établir.

e) Mise en œuvre en France des réglementations européennes

Règlement RID sur les matières dangereuses

Le règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (dit «règlement RID»), comprend dans son chapitre 1-10 des clauses concernant la sûreté, visant notamment à la prévention des actes de terrorisme. Ce texte dispose que les «les

⁷ Toutes ces dispositions s'appliquent dans les mêmes termes aux services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

enceintes ... des gares de triage, ... des zones utilisées pour le séjour temporaire lors du transport des marchandises dangereuses soient correctement sécurisées, bien éclairées et si possible lorsque cela est approprié, non accessible au public». Il prescrit des formations pour les personnels impliqués dans ces transports.

Pour les marchandises dangereuses à haut risque, telles que les matières explosives, les gaz et liquides inflammables, les matières radioactives, les transporteurs sont astreints à l'élaboration d'un plan de sûreté.

Ouverture du transport ferroviaire à la concurrence

A partir de 1991, des directives européennes ont conduit les états à prendre des dispositions rendant possible l'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence et notamment d'introduire une séparation entre les gestionnaires d'infrastructure ferroviaires et les opérateurs de transport.

Cela a conduit à la loi du 13 février 1997, qui a créé un établissement public, Réseau Ferré de France (RFF), dans le but d'assurer l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national. Les biens constitutifs de l'infrastructure et les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport appartenant à l'Etat et gérés par la SNCF ont été apportés en pleine propriété à RFF. Les biens dévolus à l'exploitation des services de transport (gares, entrepôts, installations d'entretien du matériel roulant) n'ont pas été transférés. La gestion du trafic, ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques sont assurés par la SNCF, selon les objectifs et principes de gestion définis par RFF qui la rémunère à cet effet.

Pris en application de la loi du 13 février 1997, un décret 97-444 du 5 mai 1997 confie à la SNCF la mission, exercée pour le compte de RFF, de «surveillance [...] et mesures nécessaires à la sécurité de l'ensemble des plate-formes, ouvrages d'art, voies, quais, réseaux installations et bâtiments techniques s'y rattachant». Cette mission ne porte pas seulement sur les mesures techniques d'entretien garantissant la sécurité des circulations, elle inclut aussi la protection des installations contre les agressions extérieures.

Cette séparation du gestionnaire de l'infrastructure de l'exploitant ferroviaire a été une première étape dans l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. D'autres étapes suivent, conduites dans un cadre européen. Le décret du 7 mars 2003 a fixé les conditions d'accès au réseau de «nouveaux entrants». Il précise en particulier les prestations minimales auxquelles peuvent prétendre les entreprises ferroviaires entrant dans le réseau. Les prestations de sûreté ne font pas partie de ces prestations minimales.

Il résulte de ces dispositions une ouverture du transport international de fret, qui est effective sur le réseau trans-européen de fret ferroviaire depuis le 13 juin 2005, date de l'ouverture de la première ligne privée en France pour un transport régulier de chaux entre la France et l'Allemagne. Deux autres opérateurs sont actuellement titulaires d'un certificat de sécurité et il y a plusieurs projets d'opérations sur le réseau français. Aucune de ces opérations ne porte sur un transport de marchandise de valeur, plus particulièrement susceptible de poser des problèmes de sûreté.

Cette ouverture a été étendue à partir du 1^{er} janvier 2006 à l'ensemble du fret international et inclura le fret national le 30 mars 2006.

La date d'ouverture à la concurrence du transport de passagers est fixée au 1er janvier 2010 selon l'accord politique du Conseil des Ministres Transports du 5 décembre 2005. Cette ouverture concerne uniquement le transport international de voyageurs mais prévoit une possibilité de cabotage.

Obligations de service public

Enfin, un règlement relatif aux obligations de service public dans les transports terrestres, en cours de finalisation, devrait conduire à donner la possibilité aux collectivités (régionales et/ou nationales) qui ont conclu des conventions définissant des services à offrir en contrepartie d'une participation financière aux charges d'investissement et de fonctionnement, de passer des appels d'offres pour le renouvellement de ces conventions. Ce règlement pourrait être mis en œuvre dès son adoption (avec périodes de transition de 5 à 10 ans). La question des prescriptions concernant la sûreté qui devront figurer dans les dossiers de ces appels d'offres et de l'égalité des candidats devant ces prescriptions pourra se poser.

5. Exemples européens

Pour s'informer des questions que posent, du point de vue de la sûreté du transport ferroviaire, l'ouverture des marchés et des réponses qui ont pu être apportées à ces questions dans d'autres pays, la mission s'est rendue en Allemagne et en Belgique où elle a rencontré des représentants de l'opérateur historique ainsi qu'au Royaume uni, où elle a eu un contact avec le service du ministère des transports en charge de la sûreté ferroviaire. Elle a en outre rendu visite à la personne en charge des questions de sûreté à l'Union Internationale des Chemins de Fer et a rencontré, à l'occasion de son déplacement en Allemagne, le président et le secrétaire général de COLPOFER (COLlaboration des service de POLice FERroviaire et de sécurité), organisation où se confrontent les expériences des administrations compétentes de différents pays européens. Elle a enfin visité la Direction Générale des Transports et de l'Energie de la Commission Européenne.

a) L'Allemagne

L'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence est en Allemagne une réalité : 300 opérateurs ferroviaires privés sont en activité, une dizaine d'entre eux opérant sur le réseau de la Deutsche Bahn.

La Deutsche Bahn AG, opérateur historique, a conservé la responsabilité des infrastructures. Pour assurer l'égalité des accès à ces infrastructures, un groupe DB-AG a été constitué, comprenant trois blocs autonomes : trafic voyageurs, transport et logistique, infrastructures (infrastructures, gares voyageurs et énergie) et services. Le service de sûreté, qui dispose de 2500 agents, fournit des prestations à l'ensemble des sociétés du groupe. Il a également répondu à des appels d'offres à l'extérieur du groupe (aéroport de Berlin, transports urbains, ...) ce qui lui permet de justifier auprès des autres sociétés du groupe le caractère concurrentiel des tarifs pratiqués.

La prévention des infractions dans les emprises ferroviaires est de la compétence de la police fédérale des frontières (BGS). Cette mission s'exerce dans les gares et dans les trains. Les entreprises du groupe DB-AG veillent de leur côté à prévenir les agressions contre les agents ou les clients et les dommages matériels ainsi qu'à donner un sentiment de sécurité. Le service de sûreté du groupe remplit ces fonctions.

b) La Grande-Bretagne

Au Royaume Uni, les infrastructures des chemins de fer britanniques appartiennent à «NetworkRail» organisme à but non lucratif. Le service de transport de passagers est assuré par des opérateurs ferroviaires (TOC : Train Operating Companies) qui gèrent la majorité des gares pour le compte Network Rail. Les transports de marchandises sont assurés par 4 opérateurs privés.

Un organisme du ministère des transports, Transport Security & Contingency Directorate (TRANSEC), établit des règles de sûreté (National Railway Security Program – NRSP). Les mesures prévues dans ce programme sont mises en œuvre par la Police des Transports

(British Transport Police – BTP). TRANSEC dispose d'un corps de 18 inspecteurs qui vérifient que les compagnies ferroviaires s'acquittent de leurs obligations de sûreté.

L'ensemble du dispositif est principalement orienté vers la lutte contre le terrorisme, auquel la Grande Bretagne a été confrontée depuis une trentaine d'années, avec le terrorisme irlandais, bien avant les attentats récents de Madrid et de Londres. Il concerne de manière prépondérante le transport de voyageurs. Il existe par ailleurs un dispositif visant le transport de marchandises dangereuses, par route et par fer.

c) La Belgique

La sûreté du transport ferroviaire était, jusqu'en 1999, assurée par la Police des Chemins de Fer, créée en 1848 par une loi de 1843 appliquée jusqu'en 1999. Cette police des chemins de fer était intégrée à la Société Nationale des Chemins de Fer Belges (SNCB).

Dans le cadre d'une réorganisation de l'ensemble des forces de police et de gendarmerie, une loi du 13 mai 1999 a intégré la police maritime, la police des chemins de fer et la police aéronautique dans la police fédérale.

La SNCB a conservé des moyens de sécurité réduits. Il est apparu cependant que les priorités de la police fédérale ne lui permettaient pas d'assurer une présence suffisante dans les emprises ferroviaires et le service de sécurité a été renforcé en 2003 et a vu ses compétences élargies pour constituer un groupe de sécurité, qui comprend une unité définissant la stratégie du groupe (Corporate Security Strategy) et deux unités à fonctions opérationnelles : B-Security, chargé du gardiennage et de la surveillance des installations non accessibles au public et Securail, qui est un service sécurité chargé d'intervenir sur le terrain, sur l'ensemble du domaine ferroviaire. Ce dernier service constate les infractions aux lois et règlement en vigueur sur le domaine du chemin de fer et intervient en appui des forces de l'ordre.

L'activité sur le fret est faible. B-Cargo, la société fret du groupe SNCB, fait peu appel à B-Security. Son action de sûreté concerne surtout les transports de marchandises dangereuses et a principalement recours à des moyens privés.

d) Organisations internationales

L'Union Internationale des Chemins de Fer (UIC) a organisé 3 forums mondiaux sur la sûreté, avec trois thèmes : les enjeux, les mesures internes et les partenariats à mettre en oeuvre. Le dernier forum a eu lieu à Marseille.

COLPOFER (collaboration des services de police ferroviaire et de sécurité) fait partie de l'UIC. Elle a été constituée en 1980 par la réunion de quelques pays européens et comprend maintenant 35 affiliés provenant de 23 pays, la plupart membres de l'union européenne. Elle organise des conférences et constitue des groupes de travail traitant de différents sujets (par exemple : dommages sur les automobiles transportées en train, utilisation de systèmes vidéo, protection des transports de marchandises précieuses.). Elle permet une collaboration opérationnelle entre les membres sur des problèmes de sécurité qui doivent être résolus rapidement et sans formalités.

e) L'action de l'Union Européenne

Particulièrement depuis les attentats du 11 septembre 2001, la sûreté est devenue une préoccupation de la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission Européenne (DG TREN). Des règlements ont été édictés en 2002 sur la sûreté aérienne et en 2003 sur la sûreté maritime.

En ce qui concerne le transport ferroviaire, la priorité est à l'ouverture du marché. Il faut veiller à ce que les questions de sûreté ne constituent pas un obstacle à cette ouverture. Il apparaît en particulier nécessaire de réfléchir à l'organisation du passage des frontières. Cette

organisation a en effet été mise en place à une époque où n'opérait sur chaque réseau national qu'un seul transporteur et où on n'imaginait pas l'arrivée de nouveaux entrants. Cette organisation doit être adaptée, sans que la sûreté soit mise en cause.

Parmi les études engagées, on peut citer celle portant sur les infrastructures critiques de transport, lancée le 13 mai 2005. En ce qui concerne le fret, l'unité J4 (transport de matières dangereuses et transport intermodal) prépare un projet de directive, dans le cadre du suivi de la chaîne logistique

6. Enseignements tirés de l'état des lieux

La lutte contre le terrorisme doit être coordonnée par l'Etat, qui participe aux actions de prévention avec les moyens de police dont il dispose et impose aux opérateurs des contraintes spécifiques en fonction du niveau de menace perçue. Il faut simplement vérifier que les nouveaux entrants peuvent dans des conditions raisonnables, avec leurs moyens propres ou en faisant appel à des entreprises spécialisées, s'acquitter des obligations de sûreté auxquelles ils sont soumis.

Ces opérateurs ont une marge de manœuvre plus importante dans leurs actions visant la sûreté ordinaire qui ont d'importantes répercussions à la fois sur leur capacité de remplir leur mission, quand il s'agit de protéger leur personnel ou leur patrimoine et sur leur possibilité de retenir leurs clients, quand des mesures sont prises pour prévenir des infractions visant les voyageurs ou les marchandises transportées.

Les contacts que nous avons eus à la SNCF comme avec des opérateurs étrangers montrent que la préoccupation principale porte sur les menaces aux personnes, clients et agents. L'impact du sentiment éventuel d'insécurité sur la fréquentation effective des transports publics ferroviaires de passagers est important et les actions de sûreté sont considérées par les opérateurs comme des nécessités commerciales. La protection des marchandises transportées contre les vols a bien sûr elle aussi un impact commercial, mais elle ne concerne que certaines des marchandises transportées.

Les premiers transports assurés par les nouveaux entrants ne paraissent pas exposés à ces menaces, même si on ne peut exclure que soient organisés, dans un avenir qui peut être proche, de nouveaux transports nécessitant une protection. Des menaces pèsent aussi sur les infrastructures, liées principalement à la menace terroriste, pour lesquelles nous avons vu que les dispositions à prendre sont fixées en grande partie par la puissance publique. Dans tous les cas, la surveillance des infrastructures est principalement orientée vers des préoccupations de sécurité.

La loi qui régit en France les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds ne permet pas à une entreprise qui s'est dotée de moyens propres de surveillance, mais dont l'activité unique n'est pas la surveillance et le gardiennage, de fournir ces prestations à des tiers. Cette règle ne s'applique pas dans les pays voisins et nous avons vu que le service de la Bundesbahn en charge de la sûreté répond à des appels d'offres à l'extérieur du groupe DB pour ce type de prestations.

L'opérateur historique, qui s'est doté de moyens importants pour assurer la sûreté, ne pourra donc pas, dans l'état actuel de la législation, fournir des prestations de sûreté aux nouveaux entrants. On devra donc vérifier que ces derniers seront en mesure, soit par leurs moyens propres, soit en se fournissant sur le marché, de garantir la sûreté de leurs opérations.

En France, comme dans les pays où nous nous sommes rendus, le principe de la responsabilité des forces de police pour assurer la prévention des infractions menaçant les biens et les personnes sur les emprises ferroviaires et dans les véhicules est couplé à la nécessité pour les opérateurs de compléter l'action de la police, qui ne dispose en général pas des moyens suffisants et doit faire face à d'autres priorités, par des moyens propres ou par le recours à des entreprises spécialisées.

L'évolution de la délinquance constatée ces dernières années et les priorités qui s'imposent aux forces de police ont conduit, sans remise en cause du principe énoncé ci-dessus, à une participation plus importante des opérateurs aux actions de sûreté et donc à un déplacement de la limite entre son action et celle des forces de police,

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passagers, pour les seuls services de transport internationaux, avec une possibilité limitée de cabotage, ne sera pas effective avant 2010. Cette ouverture posera d'importants problèmes de cohabitation notamment dans les gares (qui dans leur majeure partie n'ont pas été transférées à RFF et ont été remises en gestion à la SNCF) et sur les quais donnant accès aux convois, qui sont propriété de RFF, gérés par la SNCF pour le compte de RFF. Ces problèmes ont des aspects de sûreté étroitement imbriqués avec les questions économiques et opérationnelles.

Un examen de cette question ne peut pas être conduit par le seul ministère chargé des transports. Le ministère de l'intérieur doit y être associé. Cela nous a conduit, compte tenu du délai disponible pour engager une réflexion sur les aspects de sûreté de l'ouverture à la concurrence du transport de passagers, comparé à l'urgence qui s'attache à la solution des problèmes se posant pour le transport du fret, **à se limiter, pour la suite de ce document, au fret et à l'infrastructure.**

III. L'ouverture et la sûreté ferroviaire : les problèmes posés

1. De quelle sûreté, les opérateurs de fret ont-ils besoin ?

Il est difficile de définir a priori les besoins de sûreté des nouveaux opérateurs de fret, ceux-ci dépendant étroitement de la nature des marchandises transportées et du type d'acheminement. A cet égard, on peut remarquer que seule une partie limitée du trafic de fret ferroviaire, est exposée aux menaces d'actions illicites justifiant des mesures de sûreté. A l'évidence, le trafic de chaux (premier trafic de fret pris en charge par un nouvel entrant sur le réseau ferroviaire français), par exemple, ne nécessite pas de mesures de sûreté spécifiques.

Il faut donc préciser de quelle sûreté les opérateurs ont besoin.

a) Dans les trains

La menace qui s'exerce sur les trains de fret n'est présente, sauf marchandises exceptionnellement sensibles, que lorsque le train est arrêté : aux points de chargement-déchargement, sur les triages et dans les relais.

Il est donc exceptionnel que l'opérateur doive prévoir d'embarquer du personnel de surveillance sur ces convois. Quand ces opérations sont nécessaires, il n'apparaît pas de distorsion importante entre la SNCF et un nouvel entrant (la possibilité dont bénéficie la SNCF de valoriser le voyage de retour de l'accompagnateur en participant à la surveillance d'un train de voyageur ne paraît pas de nature à fausser de manière sensible la concurrence)

b) Dans les emprises du RFN

Sur les sites de RFF où les trains sont appelés à séjourner, triages et relais, plusieurs éléments sont à prendre en compte pour vérifier qu'aucune distorsion de concurrence n'apparaît entre les opérateurs ferroviaires :

- Ces emprises de RFF sont normalement interdites au public et des dispositions sont prises pour rendre effective cette interdiction : clôture, surveillance... Les mesures de sûreté correspondantes, mises en oeuvre par la SNCF au titre de sa mission de gestionnaire délégué d'infrastructure, protègent le patrimoine de RFF mais contribuent également à la sûreté des matériels roulants stationnant sur ces emprises et des

marchandises qu'ils contiennent, que ces matériels soient opérés par la SNCF ou par un autre transporteur ferroviaire. On peut penser que, tout au moins à court et moyen terme, les nouveaux opérateurs ferroviaires ne vont pas organiser un transport par wagons isolés et n'auront donc pas recours aux faisceaux de triage destinés à ce type de trafic. La question de la sûreté des marchandises lors du stationnement des trains ne se pose donc que sur les faisceaux de relais.

- Dans le cas de marchandises «sensibles» signalées comme devant stationner sur un faisceau de relais, la SNCF, par l'intermédiaire de la SUGE, procède à des tournées à caractère préventif et dissuasif et les nouveaux opérateurs devront être en mesure de procéder à ce type de surveillance
- Dans le cas d'un train devant stationner et comportant des marchandises sensibles, la SUGE intervient auprès des agents chargés de la circulation pour que le train signalé soit reçu sur une voie rendant l'action des éventuels malfaiteurs plus difficile et la surveillance plus facile. Les nouveaux opérateurs devront pouvoir bénéficier de la même facilité, le risque d'une concurrence entre 2 trains «sensibles» appartenant à 2 opérateurs différents et devant stationner en même temps sur un même faisceau apparaissant plus théorique que réel.

c) Dans leurs éventuelles installations privées

Ces sites sont situés hors des emprises RFF et la sûreté peut être assurée par une coopération entre le propriétaire de l'installation (chargeur ou destinataire de la marchandise, gestionnaire de la plate-forme multimodale) et opérateur ferroviaire. Il n'y a donc pas d'inégalité entre opérateurs.

2. Peuvent-ils obtenir sur le marché les prestations de sûreté ?

Comme cela est indiqué ci-dessus, les opérateurs de fret peuvent être amenés à prendre trois catégories de mesures de sûreté : les mesures à mettre en oeuvre dans les trains, celles qui doivent s'exécuter sur les infrastructures du réseau ferré national et celles qui concernent leurs éventuelles installations privées.

Remarquons que pour les mesures de cette dernière catégorie, les opérateurs se trouvent dans la même situation que n'importe quelle entreprise privée qui doit veiller à la sûreté de ses installations. L'obtention sur le marché des prestations nécessaires ne devrait donc pas soulever de difficulté.

Dans les cas, a priori exceptionnel, où un accompagnement du convoi est nécessaire, il s'agirait de disposer, pour un voyage donné, d'un nombre réduit de personnes qualifiées. Le marché permet d'obtenir ce type de prestation. La possibilité dont bénéficie la SNCF de valoriser le voyage de retour de l'accompagnateur en participant à la surveillance d'un train de voyageur ne paraît pas de nature à fausser la concurrence.

C'est la seconde catégorie de prestation, à exécuter sur les emprises du réseau ferré national qui soulève des difficultés techniques, économiques et juridiques :

a) Problèmes techniques

Pour les convois qui sont, en tout ou en partie, particulièrement exposés, une surveillance spéciale doit être assurée. La SUGE, renforcée éventuellement par des personnels d'entreprises spécialisées, effectue ces actions de surveillance pour les trains de la SNCF qui nécessitent cette surveillance spéciale.

Cette action de surveillance peut revêtir plusieurs aspects :

- une présence à proximité des convois visés, dont l'objet principal est de dissuader les actes de malveillance, et qui a le plus souvent un caractère statique ;

- des actions menées en liaison avec la police, dont l'objet est de mettre fin à l'activité de bandes opérant dans un secteur donné en visant l'interpellation par la police de membres de ces bandes surpris pendant l'infraction. Ces actions comprennent des mouvements dans des zones sous circulation et les agents y participant ne peuvent le faire en sécurité que s'ils ont une bonne connaissance des règles de sécurité relatives à la circulation dans les emprises ferroviaires.

La première catégorie d'actions, qui n'impose pas une connaissance très poussée du trafic ferroviaire, doit pouvoir être conduite par des personnels d'entreprises spécialisées, ayant reçu la formation déjà demandée aux personnels des entreprises intervenant pour le compte de la SNCF.

La seconde catégorie d'actions, qui vise au démantèlement de bandes de malfaiteurs, est conduite par des effectifs de la police ou de la gendarmerie assistés par des personnels de la SUGE qui renforcent les moyens disponibles et font bénéficier l'ensemble de leur connaissance des spécificités ferroviaires. Les prestations de la SUGE sont demandées par l'activité fret de la SNCF et donnent lieu à facturation.

Si de telles actions apparaissent nécessaires pour protéger des convois de nouveaux entrants, elles devront être engagées par les seules forces de police ou de gendarmerie. Si une assistance de professionnels du chemin de fer est nécessaire elle peut être apportée par le SUGE au titre du rôle de gestionnaire délégué d'infrastructure de la SNCF. Cela se justifierait par le fait que cette action bénéficierait également à l'ensemble du trafic ferroviaire par son effet dissuasif.

b) Problèmes économiques

Quand un train se trouve sur une plate forme faisant l'objet d'une surveillance de la SUGE au titre de la mission de GID de la SNCF, sa sûreté en bénéficie alors que cette surveillance est prise en charge par RFF du fait de la rémunération versée à la SNCF. Les concurrents de la SNCF doivent donc en bénéficier de la même manière. Quand les différents emplacements possibles des trains sur une plate forme n'offrent pas, compte tenu de la surveillance effectuée par la SUGE, les mêmes garanties de sûreté, la répartition des trains doit tenir compte de leur plus ou moins grande vulnérabilité. Elle ne doit bien sûr pas être faite en fonction de leur appartenance à tel ou tel opérateur.

Si un convoi ou une partie de convoi justifie une surveillance spécifique, cette surveillance est à la charge de l'opérateur. La SNCF est quelquefois conduite à faire effectuer une surveillance particulière pour certains de ces convois, la prestation est alors prise en charge par l'opération de transport de fret, dans le cadre de la facturation interne à la SNCF.

De la même manière, il appartiendra bien sûr aux nouveaux entrants, de vérifier, avant d'engager un transport sensible, que la surveillance normale des zones de stationnement donnera à son convoi un niveau de sûreté satisfaisant. Si une surveillance spéciale est nécessaire, ils devront la faire assurer à leur charge, par des prestataires.

Les problèmes posés par la coexistence sur les emprises de plusieurs équipes de surveillance seront normalement gérés par la SUGE au titre de la mission de GID de la SNCF. De tels problèmes sont d'ores et déjà pris en charge quand la SUGE doit faire appel au renfort de sociétés de surveillance et plus généralement, quand des entreprises extérieures sont appelées à intervenir sur les emprises du chemin de fer.

Même si on peut penser que la disponibilité par la SNCF de moyens de surveillance à proximité de certaines des zones où les convois peuvent être amenés à stationner conduit à un coût moins élevé, le caractère exceptionnel des cas où cette surveillance est nécessaire et le fait que les sites où la SUGE est présente sont en nombre limité par rapport aux points où un convoi est susceptible de s'arrêter conduit à la conclusion que cela n'entraînera pas de distorsion susceptible de fausser la concurrence.

c) Problèmes juridiques

Comme on l'a vu plus haut (Les moyens privés de surveillance, la loi de 1983/2001/2003 – page 10), les dispositions de la loi de 1983 introduisent très peu de limitations aux moyens que peuvent utiliser les agents intervenant pour le compte d'un nouvel entrant par rapport à ceux que la SNCF peut mettre en œuvre pour la sûreté de ses convois. De plus, ces limitations sont peu contraignantes et ne paraissent pas de nature à fausser la concurrence.

d) Conclusion : les nouveaux entrants peuvent obtenir sur le marché les prestations de sûreté, sans distorsion de concurrence

Après cette triple analyse, il apparaît que les nouveaux entrants peuvent obtenir sur le marché les prestations de sûreté, sans distorsion de concurrence. Une intervention de la SUGE à leur profit n'est donc pas indispensable. Une telle intervention soulèverait en tout état de cause des difficultés juridiques et d'organisation, que la mission avait commencé à examiner. Un développement sur cette question constitue l'annexe 4.

IV. Conclusion

La question posée sur les conséquences sur la sûreté de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire comprenait deux parties :

- la première concerne le transport de fret, pour lequel la concurrence s'exerce déjà et devrait être étendue à court terme.
- la seconde porte sur le transport de voyageurs qui ne doit être ouvert à la concurrence qu'en 2010 et qui soulève des problèmes spécifiques.

1. Pour le fret, une intervention de la SUGE au profit des nouveaux entrants n'est pas nécessaire

En ce qui concerne le fret, il est apparu que le dispositif législatif et réglementaire en place permet au nouvel entrant d'assurer sa sûreté dans des conditions comparables à celles de l'opérateur historique.

Même si les dispositions de la loi de 1983 modifiée traitant spécifiquement de la SUGE donnent à la SNCF une place particulière parmi les opérateurs, les différences sont peu importantes et n'entraînent pas de distorsion à la concurrence.

De plus, les nouveaux entrants peuvent assurer leur sûreté dans des conditions techniques et économiques satisfaisantes :

- dans les cas exceptionnels où un accompagnement des trains est nécessaire, les nouveaux entrants peuvent obtenir cet accompagnement en ayant recours à une entreprise spécialisée ;
- Certaines aires de stationnement des convois de fret font l'objet d'une surveillance de la SUGE assurée au titre du rôle de GID de la SNCF. Quand un convoi justifie une surveillance particulière, l'opérateur devra faire assurer cette surveillance par des prestataires spécialisés, la coexistence sur les emprises de plusieurs services de surveillance étant prise en charge par la SUGE au titre du rôle de GID de la SNCF.

Une intervention de la SUGE au profit des nouveaux entrants n'est donc pas nécessaire.

2. Nécessité d'une mission interministérielle pour examiner les scénarios d'évolution de la SUGE devant l'ouverture à la concurrence du transport des voyageurs

Pour ce qui est du transport de voyageurs, il est apparu qu'une réflexion ne pouvait pas être utilement engagée dans les limites du seul ministère chargé des transports. Compte tenu que l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs ne se fera pas avant 2010, il a paru plus efficace de proposer la constitution d'une mission interministérielle associant le CGPC avec les organes du ministère de l'intérieur et éventuellement d'autres instances d'inspection générale. La difficulté des questions qui se posent nous conduit à proposer que cette mission soit constituée sans tarder.

Guy BENATTAR
Jean-Yves CHAUVIERE
Jean-Louis PICQUAND

V. Liste des annexes

	Page
Annexe 1 : Lettre de mission (01/02/2005)	23
Annexe 2 : Répertoire des sigles.....	25
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	27
Annexe 4 : Possibilité pour la SUGE de fournir des prestations aux nouveaux entrants	29
Annexe 5 : Avis de la DAJIL (30/06/2005).....	33
Annexe 6 : Document remis par la SNCF (29/04/2005) :	39
Réflexions sur les missions de la SUGE dans la perspective de l'ouverture du réseau ferré national à la concurrence	
Annexe 7 : Documents remis par RFF (20/04/2005).....	45
Fiche n° 1 – Le cadre juridique général des activités de la SUGE vu de RFF	
Fiche n° 2 – L’approche générale de RFF concernant la problématique de la protection des biens des entreprises ferroviaires	
Fiche n° 3 – Les éléments financiers	
Fiche n° 4 – Observations sur les possibilités existantes quant aux modalités de constats des infractions à la police des chemins de fer.	

2005 - 0055 - 01



*Le Ministre de l'Équipement, des Transports,
de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer*



référence :
vos réf :

Paris, le 01 FEV. 2005

Monsieur le Vice-Président,

La SNCF dispose d'un service interne de sécurité, appelé « Surveillance Générale » (SUGE), hérité des services internes de surveillance dont disposaient les grands réseaux ferroviaires auxquels elle a succédé. Ce service, constituée uniquement d'agents de la SNCF, est placé sous l'autorité du directeur de la sûreté.

En application de l'article 11-1 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, modifiée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, les services internes de sécurité de la SNCF sont chargés « dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation du service géré par l'établissement public et dans ses véhicules de transport public de voyageurs, dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service ».

Ces missions sont identiques à celles du service interne de surveillance de la RATP (GPSR), à cette différence près que la SUGE assure en plus la surveillance des trains de fret et des installations dédiées au transport de fret, telles que les cours de marchandises et les gares de triage.

Depuis la libéralisation du transport international de fret ferroviaire, intervenue en mars 2003 (décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national) en application de directives européennes dites du « premier paquet ferroviaire », des entreprises autres que la SNCF ont la possibilité de faire circuler des trains internationaux de fret sur le réseau ferré national.

.../...

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées
Arche de la Défense
Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE CEDEX

Après la transposition des directives du «second paquet ferroviaire », qui doit être effectuée au plus tard le 31 décembre 2005, ces entreprises pourront également faire circuler des trains nationaux de fret sur ce même réseau, à partir du 1^{er} janvier 2007.

Les transports effectués par ces entreprises devant probablement être, pour une large part, constitués de produits manufacturés à forte valeur ajoutée, la question de leur protection contre le vol et le vandalisme va inmanquablement se poser. Le besoin de protection contre des actes terroristes pourrait également apparaître.

Il me paraît donc nécessaire de définir les moyens qui permettront à ces entreprises de bénéficier d'un niveau de sécurité de leurs transports comparable à celui obtenu par la SNCF. L'efficacité de ces moyens est une condition indispensable pour favoriser l'utilisation du transport ferroviaire qui est, par nature, plus exposé que les autres modes aux phénomènes de vol et de vandalisme.

Je souhaiterais donc qu'une mission d'étude et d'analyse soit diligentée par le Conseil Général des Ponts et Chaussées. Cette mission devra notamment s'attacher à étudier les points suivants :

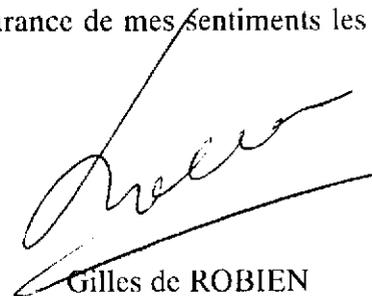
- possibilité de considérer que la mission de surveillance du réseau incombe au gestionnaire d'infrastructure et qu'elle peut ou doit être exercée par la SNCF en tant que « gestionnaire délégué », au bénéfice de toutes les entreprises ferroviaires ;
- examen des conditions dans lesquelles cette mission est assurée dans les pays limitrophes qui ont déjà ouvert leurs réseaux ferrés aux entreprises de transport de fret (Belgique, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, notamment) ;
- examen du devenir de la Surveillance Générale SNCF dans le contexte de l'ouverture progressive de l'ensemble des services de transport ferroviaire, tant voyageurs que marchandises, sur le réseau ferré national ; cet examen devra tenir compte du fait que l'ouverture des services voyageurs pourrait également être étendue à ceux des TER et des trains de l'Ile de France (Transilien) à travers le règlement OSP, matières où la Surveillance Générale joue un rôle très important de sécurisation des voyageurs ;
- examen des conditions financières dans lesquelles pourrait s'inscrire l'évolution des missions de la Surveillance Générale.

Cette mission pourra s'appuyer sur les compétences de la direction des transports terrestres (sous-directions des transports ferroviaires et des transports collectifs).

Les conclusions de cette mission me seront transmises à la fin du mois de juin 2005.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

et cordialement


Gilles de ROBIEN

Annexe 2 Répertoire des sigles

BCF : Brigades des chemins de fer

BGS : police fédérale des frontières (Allemagne)

BTP : British transport police (Royaume Uni)

COLPOFER : COLlaboration des services de POLice FERroviaire et de sécurité

DAJIL : direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques

DB-AG : Deutsch Bahn AG

DCPAF : direction centrale de la police aux frontières

DGMT : direction générale de la mer et des transports

DGPA : direction générale du Personnel et de l'Administration

GTF : Gendarmerie des transports ferroviaires

MTETM : Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

NRSP : National railway security program (Royaume uni)

OSP : Obligation de Service Public

PAM : Port autonome de Marseille

RFF : Réseau ferré de France

SNCB : Société nationale des chemins de fer belges

SNCF : Société nationale des chemins de fer français

SPFRSP : Service de protection et de surveillance des réseaux ferrés parisiens

SUGE : Surveillance Générale (de la SNCF)

TER : train express régional

TOC : Train operating companies (Royaume uni)

TRANSEC : Transport security and contingency directorate (Royaume Uni)

UIC : Union internationale des chemins de fer

Annexe 3 Liste des personnes rencontrées

MTETM

- Gilles LEBLANC, haut-fonctionnaire de défense

DGMT

- Charles Alexis MOSSA, haut-fonctionnaire pour la sécurité dans les transports collectifs
- Gilles RAT, adjoint au sous-directeur des transports collectifs
- Bernard MÉNORET, sous directeur des transports par fer
- Philippe LAMY, adjoint au chef du bureau de l'organisation des transports ferroviaires et collectifs
- Claire MORELLE, chargée d'études juridiques au bureau de l'organisation des transports ferroviaires et collectifs

DGPA/DAJIL

- Luc VILLENEUVE, chef du bureau du droit de l'économie et des droits transverses
- David GUILLARME, chargé d'études juridiques au bureau du droit de l'économie et des droits transverses
- Henri COURIVAUD, chargé d'études juridiques au bureau du droit de l'économie et des droits transverses
- Emilie VOUILLEMET, chargée d'études juridiques au bureau du droit de l'économie et des droits transverses
- Anne SOPPELSA, chef du bureau de la qualité réglementaire, du droit public et du contentieux

SNCF

- Paul MINGASSON, secrétaire général
- Christian RIVET, directeur de la sûreté
- Franck TERRIER, directeur juridique
- Roger LE MEUR, chef du département responsabilité civile et pénale à la direction juridique
- Marie-Hélène HATOUX, chargée d'études juridiques à la direction juridique
- Gérard SÉVELY, directeur régional Paris Sud-Est
- Claude Le GUEVELLOU responsable régional sûreté à Paris Sud-Est

RFF

- Jean-Pierre DUPORT, Président
- Jean-Marie BERTRAND, Directeur Général
- Francine KÉRAVEL, experte sécurité
- Jean-François DUCOING, juriste au département des affaires juridiques

Port autonome de Marseille

- Eric BRASSART, Directeur Général

- Jean-Pierre BILLAT, Directeur général adjoint
- Pierre DEROI, Capitainerie, responsable du Bureau de défense et des plans de secours,
- Laurent BAUER, chef du département de la sûreté,
- Christophe PILOIX, Directeur, adjoint au Directeur général
- Jean-Luc LOUMES, directeur des opérations et des terminaux marchandises de Fos
- Luc POINTARD, chef du service développement des stratégies terrestres

UIC

- Jacques COLLIARD, Mission Sûreté

Commission européenne (Direction Générale Energie et Transports)

- Patrick NORROY
- Frank JOST
- Roeland VAN BOECKEL
- Patrick VANKERCKHOVEN

Royaume Uni :Department for transport

- Thomas BARRY, Head of Policy-Land Transport Security
- Steven MARSHALL-CAMM

Allemagne : Deutsche Bahn et COLPOFER

- Jens PULS chef du service de sûreté du groupe DB AG, président de l'association COLPOFER
- Gerhard BIRKIGT collaborateur de M. Petersen au sein du service de sûreté du groupe DB AG, secrétaire général de l'association COLPOFER.

Belgique :Chemins de fer belges

- Hendrik VANDERKIMPEN, Directeur de la Sûreté
- Gauthier BAIJOT, chef de sécurité chez Securail

Annexe 4 Possibilité pour la SUGE de fournir des prestations de sûreté aux nouveaux entrants

1. La SUGE peut-elle fournir des prestations de sûreté aux nouveaux entrants ?

L'examen que nous avons fait des conditions dans lesquelles les nouveaux entrants pourront assurer la sûreté de leurs opérations a montré qu'à moyen terme, pour la période pendant laquelle la question ne se posera que pour le transport de fret, des prestations de la SUGE ne seront pas nécessaires pour garantir des conditions équitables de concurrence.

Il a cependant paru utile de présenter en annexe les conditions dans lesquelles pourraient s'effectuer ces prestations : les nouveaux entrants peuvent-ils exiger ces prestations en tant que facilités essentielles ? Comment la SNCF pourrait-elle les fournir ?

a) Les nouveaux entrants ne peuvent pas exiger des prestations de sûreté en tant que facilités essentielles

Les politiques d'ouverture à la concurrence de différents domaines d'activité, menées dans le cadre européen, ont posé le problème du caractère équitable de la concurrence, alors qu'un opérateur historique disposait seul de certains moyens indispensables à l'activité en cause. Cela a conduit à la notion de «facilités essentielles», qu'un opérateur est tenu à fournir à ses concurrents à un tarif raisonnable, quand il est seul à y avoir accès à des conditions économiques acceptables.

Il apparaît cependant que, dans le domaine de la sûreté, de telles prestations ne peuvent être imposées à la SNCF comme «facilités essentielles»

En effet, l'activité de sûreté n'apparaît dans la directive européenne 2001-14, ni dans la liste des prestations minimales auxquelles les entreprises ferroviaires doivent avoir accès sans discrimination, ni dans celle des prestations complémentaires auxquelles ces mêmes entreprises doivent avoir accès si le gestionnaire d'infrastructure fournit de telles prestations à l'une d'entre elles, ni parmi les prestations connexes dont les entreprises ferroviaires peuvent demander la fourniture au gestionnaire d'infrastructures sans pouvoir les exiger.

La sûreté ne figure pas non plus dans le décret 2003-194 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, qui transpose en droit français la directive 2001-14⁸.

De la jurisprudence appliquées à la fourniture de facilités essentielles se dégagent les critères caractérisant les facilités essentielles que l'opérateur historique se trouverait contraint de fournir à ses concurrents :

- être d'une utilisation indispensable ;
- être impossible à obtenir à un coût raisonnable.

On peut considérer que les activités de sûreté ne remplissent pas ces critères : elles ne sont pas indispensables à la mise en oeuvre du transport ferroviaire, elles ne revêtent aucun caractère d'exclusivité, car il existe sur le marché de nombreuses entreprises offrant de tels services.

a) Même si la SNCF souhaitait les fournir, la loi de 1983 l'en empêcherait.

La SNCF ne saurait donc être contrainte à fournir à ses concurrents les prestations de la SUGE. Il convient d'ajouter que, même s'il elle le souhaitait, elle ne pourrait pas le faire, la loi

⁸ Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité

de 1983 qui précise qu'une entreprise fournissant aux personnes physiques ou morales des services ayant pour objet la sécurité de biens meubles ou immeubles ne peut avoir d'autres activités.

2. Quelles solutions pour que la SUGE puisse fournir ces prestations ?

On pourrait cependant envisager deux possibilités pour la SNCF de fournir à des tiers des prestations de sûreté assurées par la SUGE :

a) La SUGE filialisée

Une première solution consisterait en la constitution d'une société filiale de la SNCF à qui serait affecté l'ensemble des moyens de la SUGE et qui pourrait dans ce cas vendre ses prestations aussi bien aux différentes composantes de la SNCF qu'à d'autres transporteurs opérant sur le réseau ferré national.

b) La SUGE (partie infrastructures et fret) considérée comme relevant de la responsabilité du gestionnaire délégué d'infrastructure

La loi du 13 février 1997 qui a créé RFF a chargé la SNCF de gérer le trafic et d'assurer le fonctionnement des installations techniques, pour le compte de RFF. Le décret du 5 mai 1977 pris en application de cette loi charge de la SNCF de la surveillance de l'ensemble des plate-formes. La SNCF en exerçant ces missions de sûreté pour le compte de RFF s'acquitte, en sa qualité de gestionnaire délégué d'infrastructure, des tâches qui lui sont confiées par la loi et ne contrevient donc pas, en fournissant à un tiers des prestations de sûreté, aux dispositions de la loi de 1983.

Que son opérateur soit la SNCF ou un de ses concurrents, quand un train se trouve sur une plate forme faisant l'objet d'une surveillance de la SUGE au titre de la mission de GID de la SNCF, sa sûreté en bénéficie alors que cette surveillance est prise en charge par RFF du fait de la rémunération versée à la SNCF. Si un convoi particulier justifie une surveillance spécifique, cette surveillance est à la charge de l'opérateur.

On pourrait cependant envisager que la SUGE exerce, au bénéfice des concurrents fret de la SNCF, des prestations de sûreté qui seraient incluses dans les services rendus par RFF à ses clients en contrepartie des péages versés, et pris en compte dans la rémunération globale de la SNCF au titre de sa mission de gestionnaire délégué d'infrastructure. La compatibilité de cette interprétation avec les dispositions de la loi de 1983 ne nous paraît pas assurée, surtout si la nécessité apparaissait d'une modulation des prestations au bénéfice des nouveaux entrants en fonction des marchandises transportées et de la politique de sûreté du transporteur.

c) Dans tous les cas, des problèmes d'acceptabilité interne se posent et une modification législative peut être nécessaire

Il nous a cependant paru, au cours de notre mission, que le principal obstacle à la fourniture à des tiers de prestations de la SUGE n'était pas d'ordre juridique : mais tenait à la place donnée à la SUGE, et plus généralement à la sûreté, dans l'ensemble de la SNCF. L'importance qu'il faut donner à la sûreté dans une maison où existe une culture d'entreprise aussi forte qu'à la SNCF fait que l'on considère que les agents qui contribuent à cette mission de sûreté doivent conserver leur statut de cheminot. La filialisation de la SUGE paraît donc exclue.

Les modifications législatives qu'il faudrait apporter pour permettre à la SNCF de fournir à ses concurrents des prestations de sûreté sont lourdes et il ne paraît pas certain que l'on puisse les obtenir.

d) Ces modifications ne sont pas nécessaires

Ces modifications ne paraissent en tout état de cause pas nécessaires, compte tenu :

- de la possibilité pour les nouveaux entrants de trouver sur le marché les moyens nécessaires ;
- du fait que les moyens de la SUGE ne peuvent être considérés comme constituant une facilité essentielle ;
- des réticences de la SNCF à fournir des prestations de sûreté à des tiers, et donc à être conduite à arbitrer, dans des situations fréquentes de tension sur les moyens disponibles, entre ses propres besoins de sûreté et les besoins de ses concurrents.

.

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer



direction
générale du Personnel
et de l'Administration

direction
des Affaires
juridiques
informatiques et
logistiques
Sous-direction Ethique
et droit privé

note à l'attention de Messieurs Guy Benattar et Jean-Yves
Chauvière
Inspecteurs Généraux des Ponts et
Chaussées
4^e section

La Défense, le 30 juin 2005

Objet : La sûreté ferroviaire et les nouveaux entrants
Affaire suivie par : David Guillaume – Bureau du droit de l'économie (DGPA/DAJIL/ED4)

A la suite des réunions des 4 et 19 mai 2005, vous trouverez ci-après la position du bureau du droit de l'économie sur les questions soulevées.

Pour mémoire, puisque les textes comme les acteurs n'utilisent pas toujours ces deux notions avec la plus grande rigueur, rappelons que dans la présente note, la « sécurité » désigne le bon fonctionnement du système, tandis que la « sûreté » vise la protection des personnes et des biens des actions malveillantes.

Les fondements juridiques des activités de la SUGE

La base juridique de l'intervention de la SUGE est double. Si la SNCF a raison d'insister sur la loi du 12 juillet 1983 modifiée (loi n°83-629 modifiée par la loi n°2003-239 du 18 mars 2003), RFF rappelle à juste titre ses textes fondateurs (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 décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF) :

- d'une part, la loi de 1983 modifiée en 2003 (article 11-1), relative aux activités privées de sécurité, dont plusieurs articles sont spécifiquement consacrés au service interne de sécurité de la SNCF, la SUGE, la loi précisant que la « mission de prévention » vise les « emprises immobilières nécessaires à l'exploitation du service » et la « sécurité des personnes et des biens » dans « ses » voitures (de la SNCF), la protection « ses » agents, « son » patrimoine, et plus largement le « bon fonctionnement du service » ;
- d'autre part, en application de la loi de 1997 créant RFF (article 1^{er}), le décret de 1997 (article 11) confie à la SNCF (par convention et contre rémunération) certaines missions à la charge de RFF, dont « la surveillance » [...] et les « mesures nécessaires [...] à la sécurité de l'ensemble des plates-formes, ouvrages d'art, quais, réseaux, installations, et bâtiments techniques s'y rattachant ».

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
mél :
dafag@equipement.gouv.fr

Ainsi, comme RFF le souligne, la mission de sûreté ferroviaire repose sur des textes complémentaires, dont le champ et les modalités de mise en œuvre ne sont pas tout à fait les mêmes.

- la loi de 1983 modifiée traite de la sûreté des biens comme des personnes, et habilite directement la SNCF ;
- les textes de 1997 dessine une sûreté réduite à sa dimension « infrastructure », et tout en habilitant la SNCF à mettre en œuvre des missions confiées à RFF, impose le procédé contractuel et une rémunération.

La sûreté et les facilités essentielles

La théorie des facilités essentielles, ou infrastructures essentielles, énonce que l'accès que si l'accès à une ressource est essentiel pour pouvoir opérer sur un marché, le propriétaire de cette facilité peut, dans certaines circonstances, être obligé de le garantir aux opérateurs. En principe, cette obligation repose sur le gestionnaire de l'infrastructure.

On observera à titre liminaire que, parce que la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation n'a pas été faite selon les critères les plus stricts, RFF et la SNCF se partagent la détention des facilités essentielles. Ainsi, alors que les obligations touchant à l'accès des opérateurs aux facilités essentielles auraient dû peser sur le seul gestionnaire du réseau (en appliquant de manière orthodoxe la séparation du réseau et de l'exploitation et la théorie des facilités essentielles), la SNCF possède elle aussi certaines facilités essentielles (comme des stations service) devant être accessibles à ses concurrents opérateurs.

S'agissant de la mission de sûreté, la SNCF et RFF constatent à raison qu'elle n'est pas au nombre des facilités essentielles, c'est-à-dire des prestations que toute entreprise ferroviaire est en droit d'exiger du gestionnaire de l'infrastructure.

En effet, la directive 2001/14 du 26 février 2001 concernant la répartition, qui du reste n'évoque jamais la notion de « facilités essentielles », n'énonce pas que les activités de sûreté doivent être assurées par le gestionnaire de l'infrastructure, au bénéfice des entreprises ferroviaires exploitantes du réseau. La directive ne fait qu'évoquer la « sécurité » (article 32), soit l'assurance de la formation des conducteurs ou la certification du matériel roulant.

De même, le décret n°2003-194 du 7 mars 2003 (transposant la directive précitée) relatif à l'utilisation réseau ferré national ne fait pas mention des activités de sûreté parmi les « prestations minimales » (article 3-I) ou les « prestations complémentaires » (article 3-II) limitativement énumérées.

Tout au plus peut-on noter, mais à la marge et sans que la SNCF ou RFF ne le signalent, qu'il ressort de la liste de ces « prestations complémentaires », que toute entreprise ferroviaire serait donc en droit d'exiger de RFF des « contrats sur mesure pour le contrôle du transport des marchandises dangereuses ou l'assistance à la circulation de convois spéciaux ».

En tout état de cause, ainsi que la SNCF l'affirme, la directive (notamment et principalement) ne constitue assurément pas un fondement juridique permettant de justifier :

- que l'opérateur historique doit effectuer des prestations de sûreté de la SUGE à d'autres opérateurs ;
- ou que les missions de sûreté de la SUGE doivent être rattachées au gestionnaire du réseau.

A contrario, comme l'indique en creux RFF, la directive n'interdirait pas nécessairement une de ces hypothèses, en l'occurrence la seconde. Toutefois, si rien n'interdit d'aller au-delà des objectifs qu'une directive assigne aux Etats, c'est à condition de ne pas heurter d'autres principes issus du droit communautaire ou du droit interne.

La possibilité pour la SUGE d'effectuer des prestations pour d'autres opérateurs

La SNCF relève à raison que l'état actuel du droit ne lui permettrait pas sans risque pénal d'effectuer des prestations de sécurité privée pour d'autres opérateurs.

En effet, la loi de 1983 réglementant les activités privées de sécurité, telle que modifiée en mars 2003, impose que les activités de sûreté qu'elle définit (article 1^{er}) sont exercées par des entreprises habilitées pour cela (agrément de l'article 5, autorisations de l'article 7), et dont c'est l'activité exclusive (article 2).

La SUGE, consacrée par l'article 11-1 de la loi, est explicitement (dernier alinéa de l'article 11-1) soumise à l'article 2 alinéa 2 qui pose le principe selon lequel l'activité de sécurité privée est exclusive de toute autre activité de services.

Le non respect de cette obligation d'exclusivité peut puni (article 14-I 2^e alinéa) de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.

En conséquence, l'état actuel du droit ne permet pas à la SNCF de vendre des prestations de sûreté à d'autres opérateurs.

La mission de surveillance du réseau, une activité privée pour RFF ?

La SNCF se demande aussi si les prestations de sûreté, de surveillance du réseau, qu'elle effectue pour le compte de RFF, s'apparente à une mission de sécurité privée. Elle conclut que les tâches de surveillance du réseau ne présentent pas cette caractéristiques du fait de l'absence de dimension contractuelle entre la SNCF et RFF sur ce point, et parce ces tâches relèvent de la loi.

En droit, on constate que si les missions de sûreté trouve effectivement leur source dans la loi (celle de 1983 modifiée en 2003, mais aussi celle de 1997), les textes fondateurs de RFF de 1997 imposent le procédé conventionnel entre la SNCF et RFF, RFF ayant la mission de surveillance et la SNCF en ayant la maîtrise d'œuvre. Plus précisément, le décret de 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF dispose (article 14) que la convention est conclue entre RFF et la SNCF pour l'exercice des missions mentionnées aux articles 11 et 12 dudit décret, les activités de surveillance relevant de l'article 11.

Ainsi, lorsque la SNCF affirme que la mission de sûreté est « exécutée sous sa seule autorité, et selon les modalités définies par l'entreprise publique, en toute indépendance », et que la convention entre RFF et elle « ne fait aucune référence aux activités de la SUGE », il y aurait tout lieu de douter de la conformité au décret de

certaines clauses de cette convention. Par suite, ladite convention devrait comporter une clause relative à la mission de surveillance qu'exerce la SNCF pour le compte de RFF, afin de respecter les articles 11 et 14 du décret de 1997.

Sur les droits en matière de sûreté des nouveaux entrants en l'état du droit

La comparaison des droits dévolus par la loi spécifiquement à la SNCF avec ceux dont dispose toute entreprise, notamment ferroviaire, en matière de sûreté, ne fait pas apparaître une identité de droits entre la SNCF et ses concurrents potentiels, sans pour autant faire qu'il y ait d'inégalités manifestes entre eux.

Ainsi, comme n'importe quelle entreprise, un nouvel entrant pourrait en matière de sûreté bénéficier des possibilités offertes par l'alternative suivantes :

- soit créer son propre service de sécurité privée et charger pour ce faire « certains salariés, pour son compte propre » d'une activité de sûreté (en vertu de l'article 11 de la loi de 1983 modifiée), par exception au principe d'exclusivité (article 2), et l'obligation de l'agrément (article 5), mais en devant y être autorisée (article 7) ;
- soit sous-traiter à une entreprise dont c'est l'activité exclusive, et disposant d'un agrément et des autorisations exigés par la loi.

Toutefois, les droits des nouveaux entrants potentiels ou de la SNCF ne sont pas strictement identiques :

- le port d'une « tenue particulière » est obligatoire pour une société de sécurité privée (il en serait alors de même pour un opérateur ayant son propre service de sûreté) puisqu'il n'y a de dérogation possible que pour le transport de fonds (article 10-I), alors les agents de la SNCF peuvent en être dispensés dans des « cas exceptionnels définis par décret en Conseil d'Etat » (article 11-3);
- le port d'arme est autorisé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (article 10-II), alors que les agents de la SUGE peuvent être armés après autorisation individuelle du préfet (article 11-4), sans que la loi n'impose de conditions au préfet, qui disposerait donc d'un total pouvoir discrétionnaire.

En somme, des différences en droit (port d'une tenue particulière, port d'arme) existent mais ne présentent pas de caractère dirimant, car lorsqu'elles existent dans la loi, un décret peut souvent les relativiser singulièrement. En tout état de cause, il n'apparaît pas manifeste que ces différences (mineures) constituent des obstacles à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché ferroviaire.

Toutefois, au-delà des nuances précitées, il sera difficile de justifier avec l'ouverture à la concurrence, la reconnaissance par la loi, reconnaissance symbolique mais pas seulement, du seul service interne de sûreté de la SNCF.

La possibilité pour un nouvel entrant d'exiger de bénéficier de la SUGE du fait de sa « ressemblance » avec la police

La question peut se poser de savoir si un nouvel entrant ne pourrait pas exiger de bénéficier des services de la SUGE non plus parce qu'elle constituerait une facilité

essentielle, hypothèse plus haut exclue, mais parce que la SUGE aurait toutes les apparences de la police, laquelle doit répondre aux sollicitations des opérateurs, quels qu'ils soient.

En liminaire, il convient de signaler que l'activité de la SUGE relève des activités de sécurité privée, ainsi que nous le rappelle la dénomination de la loi de 1983 modifiée en 2003.

Ensuite, la question semble se poser alors même que la loi précitée précise très clairement que la SUGE est soumise, entre autres, à la même obligation « vestimentaire » qui pèse sur les entreprises de sécurité. Ainsi l'article 11-3 de la loi modifiée en 2003 dispose t'il explicitement que « la tenue [et la carte professionnelle] dont les agents des services internes de sécurité de la Société nationale des chemins de fer français [...] sont obligatoirement porteurs dans l'exercice de leurs fonctions ne doivent entraîner aucune confusion avec celles des autres agents des services publics, notamment des services de police ». L'alinéa suivant mentionne toutefois une exception à cette règle puisque « dans des cas exceptionnels définis par décret en Conseil d'Etat, ils [les agents de la SUGE] peuvent être dispensés du port de la tenue », mais le principe est bien celui de l'absence de confusion possible avec les services de police.

En conclusion, les nouveaux entrants ne seraient pas fondés en droit à exiger de bénéficier de la SUGE au motif qu'elle « ressemblerait » à la police. En fait, l'éventuelle émergence de cette demande serait rendue plus improbable si les agents de la SUGE se conformait davantage à l'article 11-3 plus haut évoqué.

Sur la possibilité pour un opérateur privé de faire assermenter ses agents

L'article 23 de la loi du 15 juillet 1845 dispose que, tant les crimes, délits ou contraventions prévus par ladite loi, que les contraventions prévues par divers textes réglementaires relatifs à la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées (en particulier le décret n°730 du 22 mars 1942) peuvent être constatés par deux catégories d'agents :

- des agents publics (officiers de police judiciaire, ingénieurs des ponts et chaussées et des mines) ;
- et des agents « privés » (conducteurs, agents de surveillance) dès lors que l'administration les a nommés ou agréés et assermentés.

Concernant ces « agents de surveillance de l'administration et des concessionnaires ou fermiers », l'alinéa 3 de ce même article précise la procédure d'assermentation et la zone géographique de compétence desdits agents assermentés :

- le serment est prêté devant le tribunal de grande instance ;
- « les agents de surveillance de l'administration et des concessionnaires ou fermiers pourront verbaliser sur toute la ligne du chemin de fer auquel ils sont attachés ».

La rédaction de cet article conduit à formuler deux observations :

- les agents compétents peuvent relever aussi bien de la sphère « publique » au sens régalien du terme (Etat, RFF), que des « entreprises ferroviaires » (le décret évoquant les « concessions » et les fermiers) ;

- il n'y donc aucun obstacle de principe à voir un nouvel entrant demander que ses agents soient assermentés.

Sur les hypothèses d'organisation de la sûreté

Aujourd'hui, les activités de la SUGE sont donc fondées en droit sur les textes fondateurs de 1997 et la loi de 1983 modifiée.

Différents hypothèses peuvent être imaginées pour l'avenir.

- le statu quo : l'hypothèse qui consisterait à ne pas modifier le droit existant ne paraît pas la plus satisfaisante, dans la mesure où les textes confèrent objectivement des droits différents à la SNCF, sauf à démontrer que ces droits impliquent également des sujétions particulières (que les autres opérateurs n'auront pas à subir) ;
- l'attribution des mêmes droits pour les nouveaux entrants : cela passerait par une réécriture partielle des textes relatifs à la sûreté, en distinguant, si cela est possible en fait, la sûreté des installations de RFF (telle que visée par les textes de 1997) et la sûreté des voitures, agents, ... (telles que visée par la loi modifiée de 1983), seuls ces derniers textes paraissant alors devoir être modifiés, soit en donnant aux nouveaux entrants les mêmes droits qu'aux agents de la SUGE (hypothèse dont on a dit au cours de la réunion du 19 mai qu'elle était rejetée par le ministère de l'Intérieur), soit en « banalisant » la SUGE (qui perdrait sa reconnaissance législative et quelques droits que d'autres ne peuvent avoir ou avoir qu'après décret en Conseil d'Etat) pour lui donner les mêmes droits que les autres sociétés de sûreté et les nouveaux entrants ;
- extraire la SUGE et ses missions de la SNCF pour, soit les intégrer dans RFF (dont les missions sont aujourd'hui attachées au seul réseau, non au matériel roulant ou aux conducteurs), soit créer une Agence de la sûreté ferroviaire sur le modèle de la future Agence nationale de sécurité ferroviaire, puisque imposer à la SNCF des prestations de sûreté aux nouveaux entrants est exclu dès lors qu'elles ne sont pas des facilités essentielles.

La sous-direction de l'éthique et du droit se tient à votre disposition pour vous apporter des informations complémentaires.

Pour le sous-directeur de l'éthique et du droit

le chef du bureau du droit de l'économie

Luc VILLENEUVE

signé

1. REFLEXIONS SUR LES MISSIONS DE LA SUGE DANS LA PERSPECTIVE DE L'OUVERTURE DU RESEAU FERRE NATIONAL A LA CONCURRENCE

Ces réflexions font suite à une réunion intervenue le 18 avril 2005, entre le Directeur Juridique de la SNCF et une délégation du Conseil Général des Ponts et Chaussées conduite par M. Guy BENATTAR, Ingénieur Général des Ponts, chargé d'une mission d'étude sur l'évolution du rôle de la Surveillance Générale de la SNCF par M. le Ministre de l'Equipement et des Transports.

Au cours de cette réunion, il a été demandé à la Direction Juridique d'apporter des réponses aux questions posées par le Ministère et relatives aux missions effectuées par la Surveillance Générale ou qui pourraient l'être, dans l'état actuel du droit. Ces questions font l'objet du I de la présente note.

Il lui a également été demandé de donner son point de vue sur deux hypothèses figurant dans la lettre de mission adressée par M. le Ministre de l'Equipement et des Transports le 1^{er} février 2005 à M. Claude MARTINAND, Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Ces hypothèses font l'objet du II.

II. Les missions de la SUGE dans l'état actuel du droit

Les missions de la Surveillance Générale de la SNCF (la SUGE), outre celles qui découlent de la loi du 15 juillet 1845 relatives à la police des chemins de fer, sont décrites dans l'article 11-1 de la loi du 12 juillet 1983, créé par la loi du 15 novembre 2001, dite Loi de Sécurité Quotidienne. Cet article autorise la SNCF et la RATP à disposer d'un service interne de sécurité.

Il stipule que :

"Les services internes de sécurité de la Société nationale des chemins de fer français et la Régie autonome des transports parisiens sont chargés, dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation du service géré par l'établissement public et dans ses véhicules de transport public de voyageurs, dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service".

QUESTION : les agents de la SUGE peuvent-ils effectuer des prestations de sûreté pour le compte d'autrui ?

La mission ainsi décrite s'insère dans les activités de sécurité privée définies par l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1983 comme consistant :

"1° A fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ;

2° A transporter et à surveiller, jusqu'à leur livraison effective, des fonds, des bijoux ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés ;

3° A protéger l'intégrité physique des personnes."

L'article 2 alinéa 2 de la même loi précise que :*" L'exercice d'une activité mentionnée aux 1° et 2° de l'article 1^{er} est exclusif de toute autre prestation de services non liée à la sécurité ou au transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux."*

Le fait d'exercer l'une des activités mentionnées aux 1° et 2° de l'article 1^{er} et d'avoir en outre une activité qui n'est pas liée à la sécurité ou au transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux est puni de trois ans de prison et de 45000 € d'amende (article 14 de la loi du 12 juillet 1983).

Or le dernier alinéa de l'article 11-2 précise que les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP sont soumis aux dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 2.

Il ressort de ces dispositions que la Surveillance Générale, service interne de sécurité de la SNCF, ne peut exercer ses activités de sécurité privée qu'au bénéfice exclusif de l'entreprise dont elle est partie intégrante, soit dans ses véhicules de transport public de voyageurs, soit dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation du service géré par l'établissement public.

Ce dernier terme permet à la SUGE d'exercer ses activités non seulement dans les emprises appartenant à la SNCF, mais aussi dans toutes les dépendances du Réseau Ferré National (RFN), propriété de RFF depuis 1997 mais dont la SNCF est le gestionnaire délégué, ainsi que dans des emprises immobilières qui appartiennent à des collectivités locales mais qui servent de point d'arrêt aux véhicules de transport de l'entreprise (arrêts de bus, plate-formes multimodales de transport).

En outre, la SNCF, qui n'est pas une entreprise de sécurité privée mais une entreprise de transport et un gestionnaire d'infrastructures ferroviaires, et qui n'est pas titulaire des autorisations nécessaires pour exercer, pour le compte d'autrui, une prestation de sécurité privée, ne peut pas louer les services de la Surveillance Générale à autrui.

S'il paraissait utile, dans le cadre de l'ouverture du RFN à d'autres opérateurs, que la Surveillance Générale de la SNCF puisse exercer ses missions, telles que définies à l'article 11-2 de la loi du 12 juillet 1983, au bénéfice d'autres opérateurs, il serait nécessaire de modifier l'article 11-2. Cette modification pourrait consister en l'ajout d'une phrase stipulant que le service interne de sécurité de la SNCF est autorisé à effectuer des prestations de service correspondant à ses missions pour le compte de tous les opérateurs ferroviaires autorisés à circuler sur le RFN.

Toutefois, une telle modification pourrait apparaître comme incompatible avec l'équilibre voulu par la loi du 12/07/1983 qui fait une nette distinction entre les services internes de sécurité de certaines entreprises et les entreprises de sécurité privée offrant leurs services à autrui. En outre, la pratique consistant à faire assurer par la SNCF les prestations de sûreté demandées par ses concurrents placerait notre entreprise en position dominante par rapport aux autres opérateurs.

A. QUESTION : *Les missions de surveillance du réseau ont-elles le caractère d'une prestation de sécurité privée exécutée pour le compte de RFF ?*

Dans la mesure où les agents de la Surveillance Générale effectuent des tâches de surveillance du Réseau Ferré National, ne pourrait-on pas considérer qu'ils exercent une partie de leurs missions comme une prestation de sécurité pour le compte de RFF, propriétaire de ce réseau ?

Pour qu'il y ait prestation de service d'une entreprise au bénéfice d'une autre, il faut que soit conclu un contrat liant les deux entreprises et définissant clairement la prestation, ses conditions d'exécution et la rémunération du prestataire. Or rien de tout cela n'existe en ce qui concerne les activités de la Surveillance Générale à l'égard du Réseau Ferré National.

Il convient de se reporter à nouveau à l'article 11-2 de la loi du 12 juillet 1983. Il précise que le service interne de sécurité de la SNCF est chargé d'une mission de prévention dans l'intérêt du service géré par l'Etablissement Public dont il fait partie. Or, la SNCF a la double qualité d'entreprise ferroviaire et de gestionnaire délégué d'infrastructure ferroviaire.

Elle est notamment chargée, par l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997, 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 de ce réseau. A ce titre, la Surveillance Générale de la SNCF exerce une action de prévention contre les détériorations de toute nature des installations du réseau. Elle veille aussi à lutter contre les intrusions de tiers dans les emprises non accessibles au public.

Cet aspect de la mission de la Surveillance Générale fait donc partie intégrante de la mission de gestion des infrastructures exercée par la SNCF. Elle est exécutée sous sa seule autorité, et selon les modalités définies par l'entreprise publique, en toute indépendance.

Ces modalités ne font notamment pas l'objet de discussions avec RFF, aucun cahier des charges n'est établi, aucun compte-rendu particulier n'est effectué. La convention de gestion de l'infrastructure conclue entre la SNCF et RFF en application de l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 ne fait aucune référence aux activités de la SUGE.

Les tâches de surveillance du réseau ferré national exécutées par la Surveillance Générale de la SNCF ne revêtent donc pas les caractéristiques d'une prestation de sécurité privée exécutée pour le compte de RFF.

B. QUESTION : *Est-il possible de faire cohabiter plusieurs services de sécurité privée au sein des emprises du RFN ?*

L'ouverture du RFN à la concurrence, déjà effective en ce qui concerne le trafic fret international et envisagée pour les autres activités de transport, pourrait avoir pour conséquence la cohabitation de plusieurs services chargés d'activité de sécurité privée dans les emprises du RFN.

En effet, chaque entreprise ferroviaire autorisée à opérer sur le réseau est susceptible, soit de créer son propre service interne de sécurité, ce que la loi du 12 juillet 1983 (art 11) permet en l'état, soit d'avoir recours à un prestataire de service agréé pour exécuter des missions de surveillance et de protection de ses convois, de ses personnels et de ses biens de toute nature amenés à circuler ou stationner sur le RFN.

Ces services ou entreprises de sécurité privées exerceront simultanément leurs activités dans les emprises du RFN, de même que le service interne de sécurité de la SNCF.

Quoique délicate à gérer, cette cohabitation n'a rien d'impossible. Elle est d'ailleurs déjà effective, dans la mesure où la SNCF a recours, en plus des activités de son service de Surveillance Générale, aux prestations de plusieurs entreprises de sécurité privée qui effectuent des tâches de gardiennage et de surveillance dans les emprises ferroviaires.

En outre, la police et la gendarmerie nationale effectuent, dans le cadre de la mission générale de sécurité publique incombant à l'Etat, des patrouilles et des surveillances dans les emprises ferroviaires, tant accessibles qu'interdites au public. Ces actions doivent être coordonnées entre elles, et font l'objet de contrats ou de protocoles d'accord entre les différents services intéressés.

III. Quelques hypothèses envisageables pour l'avenir

Ces hypothèses sont mentionnées dans la lettre de mission du 1^{er} février 2005 adressée au Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées (1^{er} et 3^{ème} points p 2) pour tenir compte de l'évolution économique et législative du mode ferroviaire.

A. La possibilité de considérer que la mission de surveillance du réseau ferré national incombe au propriétaire de ce réseau

Actuellement, il n'existe pas d'obligation de surveillance du réseau à la charge du gestionnaire d'infrastructure, dans l'intérêt des opérateurs ferroviaires. La sécurité publique, fonction régaliennne, relève de la seule responsabilité de l'Etat. L'action de la Surveillance Générale de la SNCF a pour but, non de se substituer aux services publics de sécurité, mais de renforcer et compléter leur action, dans l'intérêt de l'entreprise publique à laquelle ce service appartient.

Dans l'avenir, la possibilité de considérer que le gestionnaire d'infrastructure (RFF) est chargé d'une mission de surveillance du réseau dans l'intérêt de tous ses utilisateurs ne peut relever que d'une décision étatique, matérialisée par un texte législatif qui devra déterminer la nature et les limites de cette mission de surveillance. En outre, une modification de la loi du 12 juillet 1983 devra également être effectuée. Une telle décision aurait des conséquences importantes en matière de responsabilité civile et pénale du gestionnaire d'infrastructure, sans oublier les retombées financières difficiles à évaluer, mais potentiellement lourdes. De plus, elle ne s'inscrit pas dans l'esprit de la loi du 13 février 1997.

Il y a en effet une grande différence entre les opérations de surveillance des installations techniques du RFN, qui découlent de la mission de gestion des infrastructures ferroviaires définie par la loi du 13/01/1997, et les missions de surveillance qui pourraient être effectuées dans l'intérêt des opérateurs ferroviaires dans les trains et dans les gares. La surveillance des installations du réseau constitue une mission d'intérêt général, destinée à protéger un bien public. La surveillance des convois circulant ou stationnant sur le RFN constituerait une mission de protection des intérêts privés des opérateurs, qui n'a pas été envisagée par le législateur lors de la création de RFF.

Cette mission n'étant pas essentielle à l'activité d'un opérateur ferroviaire sur le réseau, elle ne pourrait s'analyser que comme une prestation connexe au sens du décret 2003-194 transposant la directive européenne 2001-14.

B. Examen du devenir de la SUGE dans l'hypothèse de l'intervention d'autres opérateurs ferroviaires dans les services voyageurs

L'ouverture progressive à la concurrence de l'ensemble des services ferroviaires ne peut qu'influer sur le périmètre d'activité de la SNCF.

Le périmètre d'action de la Surveillance Générale de la SNCF suivra les contours de celui de la SNCF. Le devenir des personnels affectés à la SUGE ne sera pas distinct de celui de l'ensemble des agents de la SNCF dont l'activité sera touchée par l'ouverture à la concurrence. Il faut souligner cependant que les effectifs de la SUGE (2200 agents environ à l'heure actuelle), répartis en 23 brigades territoriales, sont peu importants par rapport à la masse des agents relevant du statut du personnel de la SNCF.

L'hypothèse de la conclusion de contrats de prestation de service de sécurité privée entre la SNCF et les nouveaux opérateurs ferroviaires pourrait en principe être envisagée, dans la mesure où les modifications législatives évoquées au premier paragraphe de la page 3 seraient intervenues. Toutefois, la SNCF ne l'envisage pas. Au demeurant, de tels contrats seraient difficiles à mettre en oeuvre.

La solution la plus efficace pour que soit assuré, au bénéfice de chaque opérateur et dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de tous les services ferroviaires, un niveau de sûreté comparable à celui existant actuellement au sein de la SNCF, consisterait à modifier la loi du 12 juillet 1983 afin d'accorder à toutes les entreprises ferroviaires autorisées à opérer en France, le droit d'avoir un service interne de sécurité bénéficiant des mêmes caractéristiques que ceux des actuels services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

Une modification des textes propres au RFN déterminerait les responsabilités de chacun :

- Le service interne de sécurité de chaque opérateur serait chargé d'une mission de prévention à l'égard des véhicules de transport, des personnels, des clients et du patrimoine de son employeur.
- Le service interne de sécurité de la SNCF resterait chargé, outre la mission de prévention à l'égard du patrimoine et des personnels de son employeur, d'une mission de prévention générale des installations du RFN.



La sécurité des transports de fret ferroviaire et l'avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne :

Contribution de RFF

Fiche n° 1 – Le cadre juridique général des activités de la SUGE vu de RFF

Fiche n° 2 – L'approche générale de RFF concernant la problématique de la protection des biens des entreprises ferroviaires

Fiche n° 3 – Les éléments financiers

Fiche n° 4 – Observations sur les possibilités existantes quant aux modalités de constats des infractions à la police des chemins de fer

Annexe 1 : Rapport Coopers du 30 octobre 1996 (extrait)

Annexe 2 : Relevé des coûts des activités de la SUGE exercées pour le compte de RFF (extrait)

Fiche n°1 – Le cadre juridique général des activités de la SUGE vu de RFF.

Historiquement, les services de surveillance des compagnies concessionnaires de chemin de fer, plus tard rassemblés au sein de la SNCF dans la Surveillance générale (SUGE), avaient été créés notamment pour prévenir les fraudes et détournements dont les agents des compagnies eux-mêmes pouvaient se rendre coupables.

Cette optique d'une surveillance « interne » a progressivement été reléguée au second plan, à mesure que la nature des transports (de petits colis évoluant vers des envois lourds et massifs) et le développement des systèmes informatiques (pour la réservation et la vente des billets par exemple) prévenaient *de facto* la fraude, au profit d'une mission tournée vers la protection jugée nécessaire des installations et des activités du chemin de fer contre des « agressions extérieures » estimées en développement.

Ce mouvement a été confirmé par la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure qui a "légalisé" l'existence de la SUGE (mais aussi des services équivalents de la RATP), après que des interrogations se soient fait jour sur la légitimité de ce service à exercer, notamment vis-à-vis des usagers, des missions à la limite des prérogatives des forces de l'ordre.

Toutefois, cette loi ne suffit pas à elle seule à couvrir tout le champ des activités de la SUGE.

➤ Les missions de sécurité incombant à la SUGE aux termes de la loi du 18 mars 2003 : la protection des biens et activités de la SNCF.

La loi est d'ailleurs inspirée de cette motivation particulière de protection des activités et biens de la SNCF : les services de sécurité de la SNCF sont ainsi chargés « *dans les entreprises immobilières nécessaires à l'exploitation du service géré par l'établissement public et dans ses véhicules de transport public, dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service* ».

C'est donc le service public de la SNCF, la protection de ses agents et de son patrimoine qui sont nettement pris en compte.

On relèvera cependant que cette mission de protection bénéficie aussi aux usagers de la SNCF en ce que la SUGE est chargée par la loi de « *veiller à la sécurité des personnes et des biens* ». Ce type de missions incomberait normalement aux services de police.

La SNCF assure donc un service de protection qui dépasse déjà, aux termes mêmes de la loi, la sécurité de ses biens ou activités propres, mais qui bénéficie à d'autres personnes, qui peuvent être ses usagers mais aussi toute autre personne se trouvant par exemple dans l'enceinte d'une gare (personne venant y chercher un billet, des renseignements ou venant y faire divers achats).

En revanche, la protection du patrimoine de RFF et des activités qui y sont exercées ne sont pas pris en compte par la loi du 18 mars 2003. C'est dans un autre régime juridique que l'on trouvera les dispositions utiles.

➤ Les missions de sécurité incombant à la SNCF-Infrastructure aux termes de la loi du 13 février 1997 : la protection des installations de RFF.

Il faut aller chercher dans les textes constitutifs de RFF la mission de surveillance que la SNCF exerce pour le compte de RFF.

Ainsi, en application de la loi du 13 février 1997 portant création de RFF, l'article 11 du décret du 5 mai 1997 confie à la SNCF-Infrastructure la mission, exercée pour le compte de RFF, de « *surveillance [...] et mesures nécessaires à la sécurité de l'ensemble des plates-formes, ouvrages d'art, voies, quais, réseaux installations et bâtiments techniques s'y rattachant* ».

Plus souvent envisagée sous l'angle des mesures techniques d'entretien garantissant la sécurité des circulations, cette mission inclut pourtant bien la protection des installations contre des agressions extérieures.

Cette mission n'est pas nécessairement exercée par les seuls agents de la SUGE, mais elle incombe plus généralement à l'activité Infrastructure de la SNCF, qui peut ou non s'appuyer sur les agents de la SUGE ¹. Elle donne lieu à rémunération dans le cadre de la convention de gestion du réseau conclue entre RFF et la SNCF (voir la fiche n° 3 sur les éléments financiers).

Aussi, les agents de la SUGE peuvent exercer leurs activités à la demande la SNCF-Infrastructure, soit pour assurer le gardiennage permanent d'un site, soit ponctuellement pour intervenir sur le lieu de commission d'une infraction ou d'un acte de malveillance.

➤ En conclusion

Une partie des activités exercées par la SUGE relève déjà, et ce depuis 1997, du périmètre du gestionnaire d'infrastructure.

Elle s'exerce dans le cadre de la loi du 13 février 1997, de son décret d'application n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF, de la convention de gestion du réseau conclue entre les deux établissements et des principes et objectifs de gestion définis par RFF.

La réflexion en cours sur l'avenir de la SUGE, notamment quant au rattachement de la mission de surveillance du réseau au périmètre du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire d'infrastructure délégué, peut donc s'intégrer dans ce cadre, quitte à ce qu'il puisse être précisé.

¹ Les agents non SUGE pouvant parfaitement être amenés à l'occasion de la surveillance qu'ils exercent à identifier des infractions ou actes de malveillance et à contacter les forces de l'ordre compétentes, sans requérir l'intervention de la SUGE.

Fiche n° 2 – L'approche générale de RFF concernant la problématique de la protection des biens des entreprises ferroviaires.

➤ L'état des textes

L'état des textes, européens ou nationaux, ne permet pas de considérer que la protection des biens (essentiellement les matériels roulants, mais aussi les marchandises transportées) détenus par les nouvelles entreprises ferroviaires opérant sur le réseau ferré national puissent bénéficier, directement, des services de la SUGE.

En effet, ce type de prestations n'est pas au nombre de celles spécialement définies par la directive n° 2001/14 et par le décret du 7 mars 2003 qui en assure la transposition en en reprenant les termes. Dès lors, elle n'incombe textuellement ni à RFF, ni à la SNCF au titre des prestations qu'elle peut être amenée à fournir à ses concurrents à raison des moyens dont elle dispose.

Ce point n'est pas bloquant, dans la mesure où les textes permettent à RFF de créer toute prestation complémentaire qu'ils n'auraient pas envisagée (article 12 du décret relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national). Si RFF fournit une telle prestation, il doit le faire au bénéfice de toutes les entreprises ferroviaires.

➤ L'approche générale de RFF

L'approche à retenir pour ce type de prestations peut être distinguée selon les sites ferroviaires où elles seraient exercées.

En effet, pour des triages ou des chantiers de transport combiné, l'intervention de la SUGE doit comprendre la surveillance des installations propres de RFF contre le vandalisme ou d'autres agressions et la protection des biens et activités de toutes les entreprises ferroviaires y exerçant une activité (y compris aussi la SNCF).

Il semblerait légitime que ce type de prestation incombe clairement à RFF (et mise en œuvre en pratique par la SNCF-Infrastructure) dans la mesure où il s'agit d'une protection globale (biens du gestionnaire d'infrastructure et biens des entreprises ferroviaires). Comme il a été indiqué en fiche n° 1, de telles activités peuvent être réputées comprises dans la convention de gestion et rémunérées à ce titre.

Il conviendrait de définir le mode de rémunération de cette prestation, soit en considérant qu'elle est déjà incluse dans la tarification de base de l'usage de l'infrastructure (DA, DR ou DC) ou dans les prestations complémentaires, soit en la tarifant spécialement aux entreprises ferroviaires.

*

Ce type de mission inclut aussi une protection de la sûreté publique : ces sites, notamment ceux recevant des marchandises dangereuses, font en effet l'objet de prescriptions de protection récemment édictées au niveau international dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

En effet, le Règlement concernant le transport International des marchandises dangereuses (RID), dans le chapitre 1.10 de sa version applicable au 1^{er} janvier 2005, impose aux Etats membres de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) des dispositions visant à développer une politique « sûreté » vis-à-vis de ces transports. L'arrêté RID a été revu en conséquence pour une entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2005.

Les modifications arrêtées imposent aux « *transporteurs, expéditeurs et autres intervenants mentionnés aux 1.4.2 et 1.4.3, intervenant dans le transport des marchandises dangereuses à haut risque* », l'adoption et l'application de plans de sûreté.

En application de ces nouvelles dispositions, RFF a d'ores et déjà demandé à SNCF-GID :

- d'identifier les sites concernés sur le réseau ferré national ;
- d'informer RFF sur leur consistance et leur pérennité ;
- d'indiquer à RFF les mises en conformité qui en résultent le cas échéant, ceci dès que possible et avant début avril 2005 ;
- de proposer à RFF, par site, les plans de sûreté relevant des missions du gestionnaire d'infrastructure que RFF délègue à SNCF-Infrastructure, plans coordonnés avec ceux qui relèvent des autres intervenants dans le transport des marchandises dangereuses sur ces sites, et ceci pour le 1^{er} juillet 2005.

La SUGE est un des moyens qui contribueront à la mise en application et au suivi de ces plans de sûreté.

*

En revanche, pour des sites isolés du RFN, il paraîtrait difficile que cette prestation puisse être assurée par RFF au bénéfice de toutes les entreprises ferroviaires (ou même des seuls nouveaux entrants), sauf à leur en faire supporter intégralement le coût.

Des solutions de protection définies par elles-mêmes pourraient paraître plus adaptées, au regard de leur souplesse et de leur coût : à titre d'exemple, les nouvelles entreprises ferroviaires peuvent stocker leur matériel sur des sites sécurisés en dehors du réseau ferré national, comme les sites des embranchés qu'ils desservent.

Il n'est d'ailleurs pas illégitime que, sur de tels sites du RFN, les entreprises ferroviaires soient incitées à prendre des mesures de protection de biens dont la valeur intrinsèque pour leur activité commerciale ou la dangerosité pour la société (marchandises dangereuses) justifient qu'elles les assurent elles-mêmes sauf à y perdre un élément de leur commerce ou à voir leur responsabilité (civile notamment) lourdement engagée.

➤ En conclusion

Dans le cadre de la clarification attendue des missions de la SUGE, de l'ouverture du réseau ferré national à de nouveaux opérateurs et des politiques initiées par l'Etat en matière de sûreté (terrorisme et marchandises dangereuses), RFF pourra fixer une politique de surveillance des infrastructures du réseau ferré national (incluant les activités de la SUGE), en complément des premiers éléments de doctrine de sûreté déjà arrêtée.

Fiche n° 3 – Les éléments financiers.

➤ Le coût des activités de la SUGE exercées pour le compte de RFF.

Le coût des activités propres à la SUGE dans le cadre de la mission globale de surveillance exercée par la SNCF-Infrastructure ont fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de l'audit Coopers d'octobre 1996 ayant servi de base au calcul du montant de la rémunération forfaitaire versée par RFF à la SNCF pour les missions de gestion de l'infrastructure que celle-ci exerce pour le compte de celui-là.

Cet audit avait évalué ce coût à environ 10 millions d'euros (70 millions de francs) (voir annexe 1 : Extrait du rapport Coopers).

Aussi, bien qu'elles ne soient pas aujourd'hui identifiées dans la convention de gestion du réseau et ne donnent pas lieu à un relevé *ad hoc*, on peut considérer que ces activités de la SUGE donnent bien lieu à rémunération de la SNCF par RFF au titre de cette convention.

➤ Le suivi spécifique par RFF du coût des actes liés au vandalisme et dégradations en général.

RFF assure un suivi spécifique des coûts des actes liés au vandalisme et autres dégradations commis sur l'infrastructure, au titre de la convention de gestion du réseau.

En 2003, ces dépenses ont été chiffrées à 4778 K euros.

Un mécanisme spécifique de « franchise » a été institué entre RFF et la SNCF (articles 14 al. 6 et 30 de la convention). Il a conduit RFF à rembourser à la SNCF une somme de 2471 K euros en 2003, le solde étant réputé intégré au montant de la rémunération de la SNCF au titre de ces conventions.

Le nombre de cas traités par la SNCF-Infrastructure sont de 4304 pour cette même année. Mais RFF n'a pas connaissance de celles des interventions qui donnent lieu à action de la SUGE des autres conduites plus généralement par l'activité Infrastructure de la SNCF.

Le relevé de ces cas et des coûts afférents est fournie en annexe 2.

➤ En conclusion

Dans le cadre de la clarification des missions de la SUGE et du fait de l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le réseau ferré national, RFF demandera un relevé spécifique sur les interventions que la SUGE effectue pour le compte de l'activité Infrastructure.

Fiche n° 4 – Observations sur les possibilités existantes quant aux modalités de constats des infractions à la police des chemins de fer.

➤ Généralités.

L'article 23 de la loi du 15 juillet 1845 prévoit que les catégories de personnes qu'il désigne peuvent constater par procès-verbal :

- les crimes, délits et contraventions infractions prévus au titre I (contravention de grande voirie) et III (sûreté des circulations ferroviaires) de la cette loi désignés par cette loi ;
- et les contraventions prévues par les textes réglementaires relatifs à la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées : il s'agit ici principalement des contraventions édictées par le décret du n° 730 du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local.

Les personnes concernées relèvent :

- de l'Etat, soit en leurs qualités d'officier de police judiciaire, soit comme attachés à l'administration des chemins de fer (ingénieurs des ponts et chaussées, agents de surveillance de l'administration) ;
- ou du chemin de fer (conducteurs, gardes-mines, agents de surveillance et gardes), dès lors qu'ils sont nommés ou agréés par l'administration et dûment assermentés.

Cette dernière catégorie recouvre aussi bien :

- des agents de RFF ;
- des agents de la SNCF au titre des missions exécutées pour le compte de RFF (voir ci-après) ;
- des agents de la SNCF en tant qu'entreprise ferroviaire ;
- des agents d'autres entreprises ferroviaires (voir ci-après).

Il est précisé que, à ce jour, RFF ne dispose pas d'agents habilités selon les termes de la loi de 1845 pour constater des infractions.

Concernant les agents de la SNCF, ce peut être des agents de la SUGE, mais ceci n'est pas exclusif.

➤ Atteintes aux biens de RFF.

Concernant les atteintes à l'intégrité et à la conservation du domaine public de RFF, l'article 11 alinéa 2 de la loi du 13 février 1997 prévoit qu'elles « *sont constatées par ses agents assermentés, conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer* ».

Les personnes compétentes sont, dans les conditions explicitées ci-dessus :

- des agents de l'Etat ;
- des agents de RFF ;
- des agents de la SNCF au titre des missions exécutées pour le compte de RFF.

Concernant les agents de la SNCF, l'article 11 alinéa 2 de la loi du 13 février 1997, prévoit en effet que « *ces atteintes peuvent, [outre le constat par des agents assermentés de RFF], selon des modalités fixées par la convention prévue au quatrième alinéa de l'article 1er, être constatées, dans les mêmes conditions, par les agents assermentés de la SNCF* ».

C'est donc dans le cadre de la convention de gestion relative à la gestion de l'infrastructure que des agents de la SNCF peuvent être amenés à constater des atteintes au domaine public ferroviaire de RFF.

Ainsi, l'article 12 de la convention conclue entre RFF et la SNCF le 26 octobre 1998 et toujours d'application prévoit bien que « *les agents de la SNCF dûment assermentés sont chargés de constater les atteintes à l'intégrité et à la conservation du domaine public de RFF, conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer. Les dossiers correspondants sont instruits par la SNCF, au nom et pour le compte de RFF* ».

RFF ne dispose pas à ce jour d'une connaissance précise du nombre et des catégories d'agents de la SNCF assermentés pour intervenir dans ce cadre, ni du relevé des interventions assurées par la SNCF pour le compte de RFF.

➤ **Habilitation d'agents d'entreprises ferroviaires autres que la SNCF.**

La loi de 1845 n'est pas attachée à une personne morale en particulier : c'est une loi d'application générale qui ne vise pas une entreprise plus qu'une autre.

Aussi, des agents d'autres entreprises ferroviaires que la SNCF et opérants en France pourraient parfaitement être habilités par l'administration et assermentés pour constater les infractions à la police des chemins de fer, selon les mêmes modalités et/ou critères que des agents de la SNCF (ou de RFF).

Deux remarques cependant :

- Le champ de l'habilitation donnée à ces agents vis-à-vis des personnes concernées devrait être limité. Il serait en effet peu probable qu'ils puissent être habilités à constater des infractions commises par des agents de la SNCF.

Mais cette question plus générale concerne aussi la compétence qu'ont les agents de la SNCF à constater des infractions commises par des agents d'autres entreprises ferroviaires.

Pour ces derniers, une distinction devrait être faite entre les agents attachés à l'activité Infrastructure et réputés travailler pour le compte de RFF et ceux travaillant pour le compte de l'entreprise ferroviaire SNCF.

- Le champ matériel de l'habilitation ne pourrait qu'être limité à certaines infractions intéressant l'activité de ces entreprises.

En effet, nombre d'infractions envisagées par la législation ou la réglementation applicable ne concernent pas, pour l'instant, les activités de ces nouvelles entreprises ferroviaires.

S'agissant en effet des atteintes au domaine public ferroviaire de RFF, la loi de 1997 a prévu la compétence des agents de RFF et ceux de la SNCF agissant pour son compte. Il ne serait donc pas possible que des agents d'autres entreprises ferroviaires interviennent dans ce domaine.

S'agissant ensuite des infractions touchant à l'activité propre des entreprises ferroviaires (le transport et les matériels ou agents attachés à l'exploitation), on relève que la plupart des délits et contraventions envisagés par la réglementation concernent le transport des voyageurs.

Il en va ainsi des délits ou contraventions édictés en matière de tarif voyageurs, de sécurité des voyageurs, de facilité et de tranquillité du transport, de violence ou d'outrage envers les agents ou des infractions à la police dans les gares. Ces catégories d'infractions (très nombreuses) n'intéressent pas le transport de fret.

En revanche, d'autres infractions pourraient lui être applicables. On pense notamment au délit de divagation d'animaux sur la voie ferrée (article 73-5° du décret ²), de fausse déclaration faite en matière de transport de marchandises (décret-loi du 30 octobre 1935) ou de non-déclaration du transport de marchandises dangereuses (article 78 du décret de 1942).

² Ceci peut paraître anecdotique, mais ces faits donnent lieu à des collisions de manière récurrente.

Deux autres infractions apparaissent plus pertinentes : il s'agit en premier lieu de la contravention de détérioration du matériel roulant (article 74-10° du décret de 1942), souvent envisagée sous l'angle de l'atteinte aux voitures voyageurs, mais la généralité des termes du décret permet de l'appliquer à tout type de matériel roulant. C'est en second lieu le délit d'entrave à la circulation des trains (article 73-4° du décret du 22 mars 1942), qui concerne tous les types de trafic.

➤ En conclusion

Il ressort de ces observations que plusieurs solutions sont envisageables en ce qui concerne les missions de constat des infractions.

Des souplesses ressortent en effet de la loi aussi bien quant aux catégories de personnes qui peuvent être habilitées (outre les officiers de police judiciaire, des agents de l'Etat, de RFF, de la SNCF ou d'autres entreprises ferroviaires) qu'en ce qui concerne le champ de l'habilitation.

Dans le cadre de l'ouverture du réseau à de nouveaux opérateurs, il reviendrait certainement à l'Etat d'en définir les conditions, peut-être de manière plus précise que ce qui est actuellement pratiqué avec une entreprise en situation de monopole depuis près de soixante-dix ans.

On relève aussi, à titre subsidiaire, que des instructions générales aux parquets pourraient être prises afin de garantir à l'avenir un égal traitement des suites à donner aux procès-verbaux d'infraction à la police des chemins de fer dressés par les agents assermentés. Ceci ne devrait pas nécessairement aboutir à une remise en cause des pratiques actuelles, mais pourrait peut-être au contraire les conforter au bénéfice de l'ensemble des entreprises ferroviaires.

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45