

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.

