

Avis n° 2015-022 du 17 juin 2015

sur le projet de décret relatif aux prestations de sûreté
fournies par le service interne de la SNCF

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par le directeur des services de transport, par courrier en date du 28 mai 2015, d'un projet de décret relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de la SNCF ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2251-1-1 ;

Vu la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

Vu le décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports ;

Vu l'avis n° 2015-016 du 13 mai 2015 sur le projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ;

Le collège en ayant délibéré le 17 juin 2015 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. Contexte	3
2. Analyse de l'Autorité.....	3
2.1 Sur les dispositions relatives au document de référence.....	3
2.2 Sur la période transitoire prévue par le projet de décret	5

1. Contexte

1. Le service de sûreté interne de la SNCF, composé essentiellement de la « *surveillance générale* » (ci-après « *la SUGE* »), est l'entité qui, au sein de l'EPIC de tête du groupe public ferroviaire, est chargée de la sécurité sur les emprises ferroviaires nécessaires à l'exploitation de services de transport ferroviaire et dans les véhicules de transport public qui y sont affectés.
2. Le service de sûreté de la SNCF présentait en 2014 un effectif d'environ 2 800 agents. Ces agents sont assermentés, ils réalisent leurs missions dans un cadre légal précis, notamment en ce qui concerne le port d'armes¹ et les conditions d'exercice de leurs missions en dehors des emprises ferroviaires².
3. Outre le fait qu'elle l'ait positionnée au sein de l'EPIC de tête, la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a apporté certaines modifications à la SUGE en lui permettant d'exercer ses missions tant pour SNCF Mobilités, en ses qualités d'entreprise ferroviaire et de gestionnaire des gares de voyageurs, et SNCF Réseau que pour les entreprises concurrentes de SNCF Mobilités.
4. Le législateur a souhaité permettre à la SUGE d'effectuer des missions au profit de l'ensemble des opérateurs du système ferroviaire afin d'éviter que chaque entreprise ferroviaire ne soit conduite à se doter de son propre service de sécurité et que cette situation n'entraîne une complexité accrue dans la coordination des différents services assurant des missions de sécurité dans les transports.
5. Afin de garantir le caractère non discriminatoire, transparent et équitable des prestations fournies par la SUGE aux opérateurs alternatifs, le troisième alinéa de l'article L. 2251-1-1 prévoit que la SNCF publie chaque année un document de référence et de tarification des prestations de sûreté (ci-après « *le document de référence* ») sur lequel l'Autorité émet un avis conforme.
6. Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité est pris pour application de l'article L. 2251-1-1 du code des transports. Il vise à détailler les dispositions applicables aux prestations de sûreté fournies par le service interne de la SNCF (articles 1^{er} à 4), les dispositions applicables au document de référence et de tarification des prestations de sûreté (articles 5 à 7) et rappelle la confidentialité des informations recueillies par les personnels en charge du traitement des demandes relatives aux prestations du service interne de sûreté (article 8).

2. Analyse de l'Autorité

7. De manière générale, l'Autorité constate que le projet de décret apporte peu de précisions sur les modalités d'application du dispositif adopté par le législateur, en renvoyant la responsabilité de l'élaboration de son contenu à la SNCF sous le contrôle de l'Autorité, à travers un pouvoir d'avis conforme. L'Autorité prend acte de ce parti pris, qui laisse de fait aux deux acteurs une large liberté qui les oblige.
8. Plus précisément, le projet de décret appelle des commentaires sur les dispositions relatives au document de référence des prestations de sûreté, en particulier sur les modalités de refus par la SNCF de fournir des prestations à un opérateur, et sur les modalités de la période transitoire.

2.1 SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU DOCUMENT DE REFERENCE

9. L'article L. 2251-1-1 du code des transports pose le principe de la publication annuelle par la SNCF d'un document de référence et de tarification des prestations de sûreté.

¹ Décret n° 2000-1135 du 24 novembre 2000 adaptant les modalités d'application à la SNCF et à la RATP de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

² Décret n° 2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la Société nationale des chemins de fer français et de la Régie autonome des transports parisiens et pris pour l'application des articles 11-1 et 11-3 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

10. Le contenu de ce document est défini dans l'article 5 du projet de décret. Cet article prévoit notamment que le document de référence distingue les prestations selon qu'elles sont effectuées pour le compte d'une entreprise ferroviaire de transport de voyageurs, d'une entreprise ferroviaire de transport de marchandises, de SNCF Réseau ou de SNCF Mobilités en sa qualité de gestionnaire des gares de voyageurs.
11. Indépendamment de cet article, le projet de décret soumis à l'examen de l'Autorité n'apporte que très peu de précisions sur le contenu du document de référence. L'Autorité estime que les dispositions du décret relatives au document de référence pourraient être complétées afin de garantir que certaines informations y soient mentionnées.
12. Ainsi, le document de référence pourrait utilement exposer une description des méthodes applicables pour mettre en œuvre les principes de tarification établis dans l'article 3 du décret statutaire de la SNCF (décret n° 2015-137 du 10 février 2015). A titre d'exemple, le document de référence pourrait définir les hypothèses retenues pour la fixation des tarifs, le type de coûts pris en compte pour établir la tarification de la prestation, les niveaux de charges retenus ou les hypothèses de volume retenues. Enfin, l'Autorité suggère que les conditions contractuelles générales soient annexées au document de référence.
13. Par ailleurs, l'article 3 du projet de décret apporte peu de précisions sur les modalités de refus par la SNCF de délivrance d'une prestation de sûreté. Il dispose en effet que « *la SNCF doit motiver toute décision de refus de fournir une prestation de sûreté à l'entreprise* ». Afin de garantir l'absence de discrimination dans l'exercice par la SUGE de ses prestations de sûreté, l'Autorité préconise de préciser dans le document de référence les différentes conditions de refus de fournir une prestation à une entreprise. En particulier, en cas de refus de prestation, la SNCF devra être en mesure d'apporter la preuve qu'elle a tenté de mettre en œuvre des mesures spécifiques pour répondre à l'ensemble des demandes qui lui ont été adressées sous le contrôle du régulateur, chargé de veiller à l'absence de discrimination. Ces éléments devront, à tout le moins, être précisés dans le document de référence et de tarification des prestations de sûreté.
14. En outre, le projet encadre insuffisamment les conditions dans lesquelles la SNCF peut modifier le document de référence. En effet, tel que rédigé, l'article 6 du projet de décret autorise l'établissement à modifier le document de référence, et donc la tarification des prestations, y compris en cours de période tarifaire : la SNCF « *renouvelle cette transmission [du projet de tarification des prestations de sûreté] en cas de modification et à la demande de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires* ».
15. L'Autorité juge qu'il est nécessaire d'apporter de la visibilité auprès des entreprises ayant recours aux prestations de sûreté de la SNCF et d'éviter des variations tarifaires trop fréquentes. A cette fin, elle recommande de ne recourir qu'avec parcimonie à la possibilité de modifier le document de référence en cours d'exercice, à l'exception, en tout état de cause, des dispositions tarifaires. Au surplus, par symétrie des formes, s'il est jugé absolument nécessaire de modifier le document de référence avant son échéance, il convient d'observer les mêmes procédures que celles prévues pour l'élaboration initiale du document et d'écarter toute disposition tendant à subordonner la saisine de l'Autorité à sa demande préalable.
16. L'Autorité relève également que le processus d'adoption du document de référence ne prévoit pas de consultation des acteurs, à l'instar de la procédure instituée pour l'élaboration du document de référence du réseau, et suggère de compléter le décret sur ce point.
17. Enfin, concernant l'avis conforme sur le document de référence, l'Autorité suggère de rallonger le délai de deux mois fixé par l'article 6 du projet de décret afin de lui permettre d'appréhender pleinement l'ensemble des problématiques liées à la tarification des prestations de la SUGE. De plus, s'agissant de l'application à l'avis conforme de l'Autorité sur la tarification des prestations de sûreté du principe inspiré par l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (loi DCRA) selon lequel le silence vaut décision d'acceptation, l'Autorité réitère les remarques qu'elle a émises dans son avis n° 2015-016 du 13 mai 2015³ et juge inappropriée l'application d'un tel principe à une autorité de régulation.

³ Avis n° 2015-016 du 13 mai 2015 sur le projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, points 22 à 25.

2.2 SUR LA PERIODE TRANSITOIRE PREVUE PAR LE PROJET DE DECRET

18. Si elle comprend la motivation de la période transitoire prévue par le projet de décret, l'Autorité s'interroge néanmoins sur l'importance de sa durée (potentiellement jusqu'à la fin de l'année 2016 si l'Autorité est appelée à rendre son premier avis conforme sur le document de référence et tarification des prestations de sûreté pour l'horaire de service 2017) ainsi que sur les modalités de recours aux prestations de la SUGE pendant cette période.

19. A défaut de document de référence, le décret pourrait prévoir l'obligation pour la SNCF de présenter, à la demande de toute entreprise intéressée, un devis que cette dernière puisse soumettre, le cas échéant, à l'Autorité en cas de doutes sur le respect des principes de transparence et de non-discrimination.

*

EST D'AVIS

d'appeler l'attention du Gouvernement sur :

- le manque de précision des dispositions relatives au contenu du document de référence des prestations de sûreté;
- l'incertitude sur les dispositions applicables pendant la période transitoire prévue par projet de décret.

Le présent avis sera transmis au directeur des services de transport à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité de ses membres présents le 17 juin 2015 :

Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Madame Anne BOLLIET ainsi que Messieurs Jean-François BENARD, Nicolas MACHTOU et Michel SAVY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO