



Thèse délivrée par

L'Université de Lille

N° attribué par la bibliothèque

_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en Droit Public

Présentée et soutenue publiquement par

Julien Roger

Le 19 octobre 2022

La sûreté au sein de l'espace ferroviaire unique européen

JURY

Charlotte BEAUCILLON

Professeure de droit, Université de Lille

Stéphane DE LA ROSA, *rapporteur*

Professeur de droit, Université Paris-Est Créteil

Loïc GRARD, *rapporteur*

Professeur de droit, Université de Bordeaux

Muriel UBEDA-SAILLARD, *directrice*

Professeure de droit, Université de Lille

AVERTISSEMENT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À Pauline,

À Achille,

Remerciements

En premier lieu, je souhaiterais vivement adresser mes remerciements à ma directrice de thèse, la professeure Muriel Ubéda-Saillard qui, par son soutien sans faille, a grandement contribué à l'aboutissement de ce travail de recherche. Je souhaite ici lui exprimer ma plus profonde reconnaissance.

Je tiens également à remercier tou(te)s les membres du jury qui ont accepté de me lire et de me faire l'honneur de participer à la soutenance.

Je remercie chaleureusement ma famille et mes amis qui, de différentes manières, m'ont aidé à avancer dans cette entreprise qui a pu se révéler difficile.

Le soutien de l'Université de Lille et de la région Hauts-de-France fut indispensable dans la réalisation de cette thèse et pour cette raison, je les remercie également. Enfin, je souhaite remercier les membres du Centre de recherche Droits et perspective du droit et de l'Ecole doctorale pour toute l'aide et le soutien que j'ai pu recevoir de leur part.

Principales abréviations

AESA	Agence européenne de la sécurité aérienne
AESM	Agence européenne pour la sécurité maritime
<i>AJCT</i>	Actualité juridique collectivités territoriales
<i>AJDA</i>	Actualité juridique droit administratif
<i>AJ Pénal</i>	Actualité juridique pénal
<i>BO</i>	Bulletin officiel
BTP	Police des transports britannique
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne de droits de l'Homme
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
EPF	Fédération européenne des passagers
EPSF	Établissement public de sécurité ferroviaire
FET	Fédération européenne des travailleurs des transports
FNAUT	Fédération nationale des associations d'utilisateurs des transports
GI	Gestionnaire d'infrastructure
<i>JOCE</i>	Journal officiel des Communautés européennes
<i>JORF</i>	Journal officiel de la République française
<i>JOUE</i>	Journal officiel de l'Union européenne
LANDSEC	Groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres
LTS	Service britannique de sûreté des transports
MARSEC	Groupe de travail européen sur la sûreté maritime
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OMI	Organisation maritime internationale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PNR	Dossier des données passagers
PUF	Presses universitaires de France
RAILSEC	Plateforme européenne de sûreté des passagers ferroviaires
<i>RMCUE</i>	Revue du marché commun et de l'Union européenne
<i>RSC</i>	Revue de droit criminel et de droit comparé
<i>RTD. Eur.</i>	Revue trimestrielle de droit européen
STI	Spécification technique d'interopérabilité
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UIC	Union internationale des chemins de fer
UITP	Union internationale des transports publics

Sommaire

I^{ère} Partie : La réglementation de la sûreté ferroviaire

Titre I : La réglementation nationale de la sûreté ferroviaire

Chapitre 1^{er} : L'identification de la sûreté

Chapitre 2 : Les législations nationales des États membres de l'Union européenne

Titre II : Les incursions européennes dans le domaine de la sûreté

Chapitre 1^{er} : L'absence de la sûreté dans la construction du droit ferroviaire européen

Chapitre 2 : Les initiatives de la Commission européenne pour appréhender la sûreté ferroviaire

II^{ème} Partie : La construction d'un régime de sûreté adapté au développement de l'espace ferroviaire européen

Titre 1 : Approche comparée des régimes de sûreté applicables aux autres modes de transport

Chapitre 1^{er} : La réglementation de la sûreté des autres modes de transport

Chapitre 2 : La réglementation des coûts de la sûreté

Titre 2 : Les éléments d'un régime européen de sûreté ferroviaire

Chapitre 1^{er} : Des règles adaptées aux spécificités du transport ferroviaire européen

Chapitre 2 : La coordination des acteurs

Introduction générale

Le transport ferroviaire, considéré de manière globale, constitue un mode de transport très particulier et unique. D'origine britannique, le transport ferroviaire s'est très vite exporté en France notamment où la première ligne reliant Saint-Étienne à Andrézieux fut inaugurée en 1827. Si les premiers convois sur rail furent tractés par des chevaux, l'apparition des premières locomotives à vapeur au début du XIX^{ème} siècle ont révolutionné le monde des transports. Aujourd'hui, le transport ferroviaire est défini en France par le Code des transports qui dispose qu'« est dénommé transport ferroviaire ou guidé pour l'application du présent code tout transport public dont les véhicules sont assujettis à suivre, sur tout ou partie de leur parcours, une trajectoire déterminée »¹. Cette définition est uniquement centrée sur l'infrastructure qui permet effectivement d'assujettir les véhicules en question à suivre une trajectoire définie. Cette infrastructure constitue le réseau ferroviaire qui, en France, « est composé du réseau ferré national² et des lignes ferroviaires ouvertes à la circulation publique qui lui sont reliées, y compris les lignes d'accès aux installations de service ou celles desservant ou pouvant desservir plus d'un client final »³. Le réseau ferroviaire français procède à un maillage du territoire national lui permettant ainsi d'exercer les missions qui lui incombent, notamment des missions de service public.

Le système de transport ferroviaire national défini dans le Code des transports⁴ « concourt au service public ferroviaire et à la solidarité nationale ainsi qu'au développement du transport ferroviaire, dans un souci de développement durable. Il participe à la dynamique, à l'irrigation et à l'aménagement des territoires. Il concourt au maintien et au développement de la filière industrielle ferroviaire et des bassins d'emploi sur l'ensemble du territoire. Il contribue à la mise en œuvre du droit à la mobilité⁵ ». Ainsi, le transport ferroviaire jouit d'une importance certaine en ce qui concerne le territoire. La notion de dynamique est intéressante à ce sujet. Il est clair aujourd'hui que la volonté en France tend vers un transport de proximité. Il a souvent mis en avant le fait que les investissements liés au transport ferroviaire se sont tournés de

¹ Article L 2000-1 du Code des transports.

² Le réseau ferré national est le réseau ferroviaire appartenant à l'État et dont SNCF Réseau assure la gestion aujourd'hui.

³ Article L 2122-1 du Code des transports.

⁴ L'article L 2100-1 du Code des transports dispose que « le système de transport ferroviaire national est constitué de l'ensemble des moyens humains et matériels mis en œuvre pour assurer : 1° La gestion du réseau ferroviaire défini à l'article L. 2122-1 ; 2° L'exécution des services de transport utilisant ce réseau ; 3° L'exploitation des installations de service reliées à ce réseau ».

⁵ Article L 2122-1 du Code des transports.

manière excessive vers le transport à grande vitesse, au détriment des plus petites lignes. La loi d'orientation des mobilités de 2019⁶ procède à un changement à ce sujet et poursuit l'objectif de relancer le transport ferroviaire de proximité en confiant notamment la possibilité aux régions de reprendre la gestion de certaines lignes. Plus précisément, la LOM insère un article L 2111-1-1 au Code des transports disposant que « les lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national peuvent, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports et après avis de SNCF Réseau, faire l'objet d'un transfert de gestion au sens de l'article L. 2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques au profit d'une autorité organisatrice de transport ferroviaire, à la demande de son assemblée délibérante »⁷.

A travers cela, il semble qu'il y ait une volonté de remettre en exergue le caractère de service public du transport ferroviaire. La notion de service public, pour les transports, est proclamée en 1982 par la loi d'orientation des transports intérieurs. Cette dernière dispose notamment que « le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens »⁸. Les missions dont il est question devaient permettre de réunir les éléments inhérents à la fourniture d'un service de transport de qualité aux usagers⁹. En ce qui concerne le transport ferroviaire, cette même loi de 1982 a un fort impact dans le sens où elle crée, « à compter du 1er janvier 1983, un établissement public industriel et commercial qui prend le nom de 'Société nationale des chemins de fer français'. Cet établissement a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national »¹⁰. Au-delà de la notion de service public étendue au transport ferroviaire, cette loi donne une nouvelle importance au transport ferroviaire qui est liée à cette nouvelle caractéristique. En effet, le transport ferroviaire est reconnu comme apportant une « contribution essentielle [...] à la vie économique et sociale de la nation »¹¹. Outre la participation financière de l'État aux activités de la SNCF, mais également en raison de celle-ci, le caractère de service public donne

⁶ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, *J.O.R.F.* n° 0299 du 26 décembre 2019, Texte n° 1.

⁷ Cette notion de ligne d'intérêt local ou régional à faible trafic doit être définie par décret en Conseil d'État.

⁸ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, *J.O.R.F.* n° 0304 du 31 décembre 1982, p. 4004, article 5.

⁹ L'article 5 de la LOTI de 1982 procède au détail des missions qui constituent le service public des transports : « a) La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité ; b) La réglementation des activités de transport et le contrôle de son application ainsi que l'organisation des transports pour la défense ; c) Le développement de l'information sur le système de transports ; d) Le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports ; e) L'organisation du transport public ».

¹⁰ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, *op. cit.* Note 8, article 18.

¹¹ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, *op. cit.* Note 8, article 24 – II.

une nouvelle dimension au transport ferroviaire qui apparaît dès lors comme le vecteur d'une mobilité globale sur le territoire national. Bien évidemment, depuis 1982 et les règles imposées à cette époque, le droit applicable au transport a évolué et ce notamment en raison de « l'élargissement progressif des compétences des collectivités territoriales face à l'émergence de nouvelles problématiques telles que l'inclusion sociale, les contraintes environnementales, la recherche de sécurité et la promotion de l'intermodalité »¹².

La notion de contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs apparaît avec le règlement dit règlement « OSP »¹³ qui définit « comment, dans le respect des règles du droit communautaire, les autorités compétentes peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général qui soient notamment plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir »¹⁴. Cette nouvelle intervention¹⁵ du droit de l'Union européenne dans le domaine du service public a pu sembler surprenante au regard du fait que ce dernier n'apparaît pas ouvert à cette notion¹⁶. La passation d'un contrat de service public entraîne des conséquences importantes, spécialement sur l'application de règles dérogatoires aux obligations liées à l'ouverture à concurrence, c'est pourquoi il était important d'encadrer cette pratique nécessaire à la fourniture de service d'intérêt général. Le règlement OSP permet de définir des termes centraux pour aborder le service public de transport ferroviaire de voyageur tels que l'obligation de service public¹⁷ ou le contrat de service public¹⁸.

¹² Ludivine Clouzot, « Services publics locaux – Régime particulier des principaux services. Transports », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, 1^{er} septembre 2020, fasc. 584.

¹³ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, *J.O.U.E.* n° L 315 du 3 décembre 2007, p. 1–13.

¹⁴ *Ibid.*, article 1^{er}.

¹⁵ Le règlement OSP abroge les Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, *J.O.U.E.* n° L 156, 28.6.1969, p. 1–7 et Règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, *J.O.U.E.* n° L 130, 15.6.1970, p. 1–3.

¹⁶ Voir en ce sens Sophie Nicinski, « Les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs », *RFDA*, 2018, p. 882.

¹⁷ L'article 2, e) du règlement OSP définit l'obligation de service public comme étant l'exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie

¹⁸ L'article 2, i) du règlement OSP définit le contrat de service public comme un ou plusieurs actes juridiquement contraignants manifestant l'accord entre une autorité compétente et un opérateur de service public en vue de confier à l'opérateur de service public la gestion et l'exploitation des services publics de transport de voyageurs soumis aux obligations de service public. Selon le droit des États membres, le contrat peut également consister en une décision arrêtée par l'autorité compétente qui:

- prend la forme d'un acte individuel législatif ou réglementaire, ou

Tout ceci donne une dimension particulière au transport ferroviaire et démontre que ce dernier est soumis à des règles particulières selon le type de transport concerné. Malgré le caractère multidimensionnel du transport ferroviaire, force est de constater que son caractère de service public constitue une facette importante de son identité en France.

Au fil des évolutions technologiques, le transport ferroviaire a évolué et le futur du rail semble désormais tourné vers la réduction de son impact environnemental¹⁹. Cette réduction est d'ores et déjà amorcée notamment à l'échelle nationale par le fait que près de la moitié du réseau ferroviaire français est aujourd'hui électrifié, ce qui participe à cette réputation d'un transport écologique. Le transport ferroviaire, à l'instar de nombreux domaines, fait l'objet de recherches constantes et le projet qui appelle l'attention médiatique mais aussi scientifique, notamment en raison de son aspect futuriste, est l'Hyperloop²⁰. Ce dernier est un projet dans lequel des capsules seraient propulsées à très grande vitesse dans des tubes à basse pression au moyen de la lévitation magnétique. Le transport ferroviaire est finalement, depuis sa création, un domaine en constante évolution. Mais les évolutions technologiques ne doivent pas être observées uniquement sous le prisme du progrès, sous un jour totalement positif. En effet, ces différentes évolutions ont mené à la transformation des menaces qui pèsent sur le transport ferroviaire.

Le fil conducteur de ce raisonnement dédié aux évolutions du transport ferroviaire consiste *in fine* à mettre en avant le fait que ce mode de transport a toujours été et sera toujours soumis à de nombreuses menaces. La protection des trains, dans sa globalité, se décompose en deux axes. La sécurité d'une part, et la sûreté d'autre part. Il s'agit de deux notions qu'il conviendra de différencier par la suite mais de prime abord, force est de constater l'approche réglementaire nationale et européenne bien plus poussée en termes de sécurité qu'en ce qui

- contient les conditions dans lesquelles l'autorité compétente elle-même fournit les services ou confie la fourniture de ces services à un opérateur interne.

¹⁹ Aujourd'hui présenté comme le transport dont l'impact sur l'environnement est le plus restreint, le transport ferroviaire tend à améliorer ses performances environnementales au travers d'innovations telles que le train à hydrogène (à condition que l'hydrogène utilisé soit issu d'une production verte) et la construction de nouveaux trains dont la consommation énergétique est moindre. De plus, le thème du fret ferroviaire vert fait partie du programme de révision des STI 2022, ce qui signifie que l'Union européenne, via ces spécifications qui tendent à l'interopérabilité du système ferroviaire européen, tend à des évolutions respectueuses de l'environnement.

²⁰ Il existe à ce jour plusieurs projets tendant à concrétiser ce projet à l'origine lancé par Elon Musk en 2013. Ainsi, nous pouvons au même titre citer des projets tels que Virgin Hyperloop, Delft Hyperloop ou encore Hypernex qui vise à réunir des start-ups travaillant sur ce mode de transport avec des universités, des entreprises ferroviaires et des régulateurs dans le but de faire avancer les recherches à ce sujet en Europe.

concerne la sûreté ferroviaire²¹. Malgré ce constat, il semble intéressant d'aborder la sûreté ferroviaire sous un aspect réglementaire, étudier ce qui existe et pourquoi, comprendre les raisons pour lesquelles la sûreté ferroviaire ne fait pas l'objet d'un cadre réglementaire très développé. Étudier l'aspect juridique de la sûreté ferroviaire ne consiste pas à proposer des solutions pratiques précises face aux problèmes liés à ce sujet mais bien d'étudier précisément le concept de sûreté ferroviaire afin d'en comprendre les implications, de mettre en exergue les lacunes qui y sont afférentes et enfin de théoriser l'approche européenne de ce domaine essentiel en termes de transport ferroviaire dans le but d'apprécier sa pertinence.

Cerner la sûreté ferroviaire dans sa globalité induit au préalable de comprendre ce que recouvre la notion de sûreté ferroviaire (§1) pour ensuite mettre en lumière l'environnement dans lequel elle est mise en œuvre (§2).

§1 : La notion de sûreté ferroviaire

Evoquer la sûreté ferroviaire induit naturellement un travail de définition de la notion et ce, afin d'en cerner les enjeux (A). Au cours de ce travail de définition, il apparaît que la sûreté est souvent confondue avec la sécurité ferroviaire, une notion qui, bien que très proche de la sûreté, ne recouvre pas les mêmes enjeux. A ce titre, il semble indispensable de procéder à une différenciation de ces deux domaines participant à la protection du transport ferroviaire (B).

A) Les particularités de la sûreté ferroviaire

S'il existe des définitions de la sûreté ferroviaire²², la dimension pratique de cette dernière entraîne quelques difficultés. L'une d'entre elle réside principalement dans l'appréhension de l'étendue de la sûreté ferroviaire et de ses interactions avec d'autres notions essentielles. La sûreté ferroviaire concerne les événements extérieurs et nécessairement délictueux qui viendraient nuire au bon déroulement du transport. Plus précisément, « la sûreté est l'ensemble des actions entreprises pour assurer la protection du patrimoine des entreprises de chemin de

²¹ A ce titre, les « paquets ferroviaires » représentent une source européenne importante d'appréhension réglementaire de la sécurité ferroviaire. A l'échelle nationale, les actes de transposition des directives composant ces paquets ferroviaires incarnent cette appréhension importante de la sécurité par le droit.

²² V. notamment note 23.

fer, de leur personnel, des voyageurs et des marchandises transportées contre les actes illicites : violences, vols, déprédations »²³. Si l'on doit se référer à une définition doctrinale, la raison en est simple. Il n'existe pas de définition de la sûreté ferroviaire, ni dans la réglementation française, ni dans les travaux rendus publics du LANDSEC, le groupe d'experts relatifs à la sûreté des transports terrestres mis en place par l'Union européenne²⁴, ou encore dans la réglementation européenne. A la lecture de la définition doctrinale précitée, un élément paraît ressortir, le terrorisme. Effectivement, le terrorisme apparaît comme étant la principale menace, tout du moins la plus grave, à laquelle la sûreté ferroviaire tente de pallier. Cependant, il existe d'autres situations pour lesquelles la notion de sûreté ferroviaire est importante. Le transport ferroviaire fait également face à d'autres actes délictueux tels que le vol, que ce soit du matériel tels que les rails ou des vols touchant les passagers et leurs bagages, la fraude, ou encore l'agression des passagers ou du personnel hors acte de terrorisme. Le terrorisme ne touche bien évidemment pas uniquement le transport ferroviaire. La lutte contre le terrorisme, au travers de la sûreté ferroviaire, s'inscrit dans une dynamique plus globale.

Cette définition, claire et concise, nécessite certains éclaircissements, notamment en ce qui concerne l'étendue de la sûreté ferroviaire. A ce titre, sans qu'il y ait de définition précise, la législation française²⁵ reste intéressante en ce sens où, sans donner de définition, elle semble dresser une liste des actes contre lesquels la sûreté lutte et fait ainsi ressortir une forme de définition indirecte, déduite du listage opéré. La sûreté ne se limite pas à la protection des trains, c'est pourquoi la délimitation de ce qu'elle recouvre doit être effectuée, au risque de procéder à une description erronée de la sûreté ferroviaire. La sûreté ferroviaire concerne l'intégralité du transport ferroviaire et de ce qui permet l'exercice de la mission de transport. Ainsi, la sûreté ferroviaire implique une surveillance des trains bien évidemment mais également des infrastructures telles que les gares, les rails ou encore les infrastructures de service telles les entrepôts destinés à stocker le matériel roulant ou dans lesquels ce matériel est révisé ou réparé.

²³ Guy Benattar, Jean-Yves Chauviere, Jean-Louis Picquand, *Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne*, rapport n° 2005-0065-01 du conseil général des Ponts et Chaussées, mars 2006, mars 2006.

²⁴ Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *J.O.U.E.* n° L 142 du 1^{er} juin 2012, p. 47 – 48.

²⁵ Il s'agit notamment des articles L 2240-1 à L 2242-10 du Code des transports, de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *J.O.R.F.* n° 0070 du 23 mars 2016, texte n° 2 ou encore du décret n° 2019-726 du 9 juillet 2019 relatif aux dispositions des titres IV, V et VI du livre II de la deuxième partie réglementaire du code des transports et comportant diverses dispositions relatives à la sûreté des transports, *J.O.R.F.* n° 159 du 11 juillet 2019, texte n° 36.

Au regard de l'étendue du réseau ferroviaire européen et de la captivité des infrastructures, la sûreté ferroviaire représente un domaine pour lequel le risque est finalement grand.

A cette étendue s'ajoutent les différents milieux dans lesquels la sûreté ferroviaire est susceptible d'intervenir et pour lesquels une adaptation des méthodes est essentielle dans un souci d'efficacité. La sûreté ferroviaire ne concerne pas que le transport ferroviaire de longue distance. Cette dernière joue également un rôle important dans la protection de tous les transports terrestres guidés, y compris les métros. Assurer la protection des métros est une tâche compliquée et diffère de la mission de protection des trains et ce, en raison des différences de caractéristiques de ces deux modes de transport. La sûreté des transports urbains tels que les métros engendre la gestion de foules dans des endroits confinés, ce qui complique la mission de protection. Le transport ferroviaire et le transport guidé constituent deux modes de transport pour lesquels la réglementation est différente en droit français²⁶. Cependant, il existe des similitudes, notamment en termes de sûreté. De manière globale, la sûreté ferroviaire doit intervenir dans des espaces ouverts comme les gares notamment. De ce fait, les risques prennent une ampleur considérable. Les méthodes utilisées en matière de sûreté ferroviaire prennent le risque en considération, elles sont d'ailleurs centrées sur lui.

La gestion du risque représente l'un des points névralgiques de l'instauration des mesures de sûreté ferroviaire. En raison de l'étendue de ce que la sûreté ferroviaire doit protéger, il est strictement impossible de protéger pleinement l'intégralité du réseau ferroviaire ou des gares. La pratique de la gestion des risques permet de cibler les lieux nécessitant une protection accrue. Plusieurs critères entrent en jeu mais ce constat a le mérite de montrer le caractère indubitablement faillible de la sûreté ferroviaire consacrant le fait que le risque zéro n'existe pas. Le transport ferroviaire, et l'attaque du Thalys l'a démontré²⁷, est fortement exposé et par conséquent, reste vulnérable. La sûreté ferroviaire est tributaire des moyens financiers qui y sont dédiés. Cette soumission naturelle de la sûreté ferroviaire à son financement induit des limites qui rendent le transport vulnérable. C'est pourquoi la gestion des risques est inhérente à la sûreté, il s'agit de la seule méthode viable bien qu'elle soit faillible par essence²⁸.

²⁶ Ces deux modes de transport étant très proches, ils font l'objet d'une définition commune par le Code des transports, en ce sens V. note 1. De plus, les règles les concernant sont réunies dans la deuxième partie de la partie législative du Code des transports. Cependant, certains aspects des transports ferroviaires et guidés sont abordés dans des articles les concernant respectivement. Les dispositions concernant la sûreté se trouvent au Livre II de cette même Deuxième partie intitulé « Interopérabilité, sécurité, sûreté des transports ferroviaires ou guidés ».

²⁷ L'attaque du Thalys a eu lieu le 21 août 2015, il s'agit d'une tentative d'acte terroriste commise par un homme armé dans le Thalys n° 9364 qui reliait Amsterdam à Paris.

²⁸ V. 2° La délicate gestion des risques, p 52.

La vulnérabilité du transport ferroviaire n'est d'ailleurs pas contestée. Gilles Savary, ancien député français notamment porteur de loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités²⁹, affirme par exemple que « le train reste vulnérable. C'est un transport de liberté, du quotidien, dont on a besoin qu'il soit fluide et rapide »³⁰.

Evoquer la sûreté ferroviaire comme étant une notion strictement limitée au transport ferroviaire est une erreur. Il est important de la considérer au regard de ses implications dépassant la sphère du transport ferroviaire, de ses imbrications plus profondes en termes de protection de la population avec d'autres concepts essentiels. La sûreté est non seulement limitée par son financement, mais également par des considérations liées à la liberté de circulation³¹ ou au respect de la vie privée³². La prise en compte de ces notions est cruciale et permet de circonscrire la sûreté ferroviaire à ce qui est essentiel tout en préservant la facilité d'accès au transport, ce qui représente un des atouts principaux du transport ferroviaire. De plus, la sûreté ferroviaire renvoie à une notion plus globale et centrale dans nos sociétés, celle d'ordre public. Cette affiliation de la sûreté ferroviaire à l'ordre public³³ est d'ailleurs à l'origine de la compétence des États pour instaurer les mesures de sûreté ferroviaire de leur choix sur leur territoire.

Finalement, la difficulté en termes de sûreté ferroviaire ne réside pas dans la définition de cette dernière mais bien dans la concrétisation pratique de la notion qui doit prendre de multiples facteurs en considération, dont la sécurité avec laquelle la sûreté entretient des rapports étroits de telle sorte que dans certains cas, ces deux notions sont confondues et ce, bien souvent au détriment de la sûreté.

²⁹ Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *J.O.R.F.* n° 0070 du 23 mars 2016, texte n° 2.

³⁰ Gilles Savary *in* Le rail face à la menace terroriste [en ligne], Manuel Moragues, Olivier Cognasse, Hassan Meddah, www.usinenouvelle.com, 10 décembre 2015.

³¹ La liberté de circulation est, sauf cas particuliers, assurée sur le territoire national et permet à chaque citoyen de se déplacer librement. La Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 dispose en son article 13 que « toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un état ». A l'échelle européenne, la liberté de circulation est consacrée par l'Accord de Schengen signé le 14 juin 1985 complété par la Convention de Schengen du 19 juin 1990. Il existe cependant des exceptions à cette liberté de circulation au sein de l'espace Schengen. L'article 3.2 du TUE et 21.1 du TFUE consacrent ce même principe de liberté de circulation au niveau de l'Union européenne et restreignent l'exercice de ce droit aux exceptions prévues dans les traités.

³² En France, l'article 9 du Code civil dispose quant à lui que « Chacun a droit au respect de sa vie privée ». Le respect de la vie privée est également proclamé par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 qui dispose que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ». La définition du respect de la vie privée s'est construite autour de la jurisprudence qui, au fil du temps, a créé un cadre autour de cette notion.

³³ V. Section 1 : Sûreté et ordre public, p. 31.

B) Sûreté et sécurité, quelles relations ?

La nouveauté terminologique que représente le terme de sûreté ferroviaire a été importée en France à la suite de la signature du traité de Cantorbéry du 12 février 1986 relatif à l'exploitation du tunnel sous la Manche³⁴. En effet, avant cela, la notion de sûreté ferroviaire n'existait pas dans le droit français. Il s'agit d'une notion d'origine britannique ensuite transposée dans l'ordre interne français. La transplantation de cette notion dans la sémantique française du transport ferroviaire est à l'origine de nombreuses confusions, renforcées par la sémantique anglophone. Si la sécurité se traduit par « safety », la sûreté, quant à elle, correspond à la « security », ce qui engendre parfois des erreurs en termes de compréhension. Au-delà de cette problématique, force est de constater qu'en France, l'appréhension par les médias de l'attaque du Thalys a été le théâtre de confusion des termes en citant une atteinte à la sécurité alors qu'il s'agissait bel et bien d'une atteinte à la sûreté ferroviaire. Des erreurs de sémantiques semblables ont pu également être relevées dans certains discours prononcés par des personnalités politiques³⁵. Si la notion de sûreté ferroviaire n'était que trop peu mise en avant, c'est qu'elle s'est trouvée être le parent pauvre, dans l'ordre juridique interne tout du moins, d'une dualité de termes notamment dédiés à la protection des passagers du transport ferroviaire incarnée par la sûreté d'une part, et la sécurité de l'autre. Or, « la sécurité et la sûreté ne sauraient se confondre »³⁶.

Contrairement à la sûreté, la sécurité ferroviaire encadre les événements inhérents au transport. Les éléments auxquels la sécurité doit faire face sont notamment les défaillances matérielles ou encore les erreurs humaines. La sécurité « vise stricto sensu à prévenir des 'risques inhérents aux transports', liés 'aux risques naturels et humains involontaires', donc accidentels, qui peuvent affecter l'activité de transport »³⁷. Sûreté et sécurité remplissent des fonctions différentes mais néanmoins complémentaires lorsqu'il s'agit d'assurer le bon déroulement du transport par voie ferroviaire. En ce qu'elles sont complémentaires et nécessaires au transport ferroviaire, la sécurité et la sûreté ferroviaire sont des notions centrales

³⁴ Publié en France par le Décret n° 87-757 du 9 septembre 1987 portant publication du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe trans-Manche, *J.O.R.F.* n° 0214 du 16 septembre 1987.

³⁵ V. notamment la Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers du 29 août 2015 prononcée par Bernard Cazeneuve.

³⁶ Olivier Schrameck, « Sécurité et liberté », *RFDA*, janvier 2012, n° 6, p. 1093 – 1096.

³⁷ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, Bruxelles : Bruylant, mai 2015, p. 320 – 321.

en droit ferroviaire. Malgré leur proximité, la complexité afférente à ces notions entraîne une nécessaire distinction entre elles. Cependant, la sûreté a pu être abordée comme si elle n'était qu'une composante de la sécurité ferroviaire, ce qui est une erreur³⁸. La similitude sémantique entre la sécurité abordée en complémentarité de la sûreté et la sécurité globale, assurée par cette même complémentarité de notions, n'efface pas le fait que c'est la nécessaire distinction entre ces deux aspects du transport ferroviaire qui mène à leur efficacité. La délimitation entre les règles relevant de la sûreté et celles afférant à la sécurité engendre une distribution des rôles aux différents acteurs devant assurer la sécurité globale des passagers durant leur transport. A ce titre, il existe une différence fondamentale entre la mission des techniciens qui s'assurent du bon fonctionnement du matériel roulant et les agents de la SUGE³⁹, dont la mission est d'intervenir en cas d'atteinte extérieure au transport. Cet exemple mène d'ailleurs à mettre en avant les différents acteurs qui interviennent en matière de sûreté et de sécurité ferroviaire. En ce qui concerne la sécurité ferroviaire, les principaux acteurs français sont premièrement l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)⁴⁰, dont les missions consistent à délivrer les autorisations de mise sur le marché des véhicules ou de mise en service des infrastructures relevant de son domaine de compétence, à contrôler le respect des obligations de sécurité ainsi qu'à participer à l'élaboration des règles de sécurité ferroviaire et d'interopérabilité. Bien entendu, le Ministère de la Transition écologique français, qui comprend la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)⁴¹, joue un rôle primordial en termes d'élaboration de la réglementation de la sécurité ferroviaire. Le Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT)⁴² joue un rôle important en puisqu'il s'agit de l'organisme d'enquête technique sur les accidents et incidents qui se produisent sur le territoire national⁴³. Ce dernier a également la possibilité d'émettre des recommandations afin de

³⁸ Au regard des définitions de chacune de ces notions, il apparaît clairement que la sûreté ferroviaire un domaine à part entière, bien différencié de la sécurité.

³⁹ Il s'agit de la sûreté ferroviaire, autrement dit le service interne de la SNCF dédié à la protection des passagers et du transport ferroviaire. La SUGE a bénéficié d'une assise législative par la Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, *J.O.R.F.* n° 66 du 19 mars 2003, p. 4761, texte n° 1.

⁴⁰ Il fut créé par la Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, *J.O.R.F.* n° 5 du 6 janvier 2006, texte n° 1.

⁴¹ Pour un aperçu de l'organisation de ce Ministère, V. son site en ligne [[Missions et organisation | Ministère de la Transition écologique \(ecologie.gouv.fr\)](https://missions-et-organisation.ministere-ecologie.gouv.fr)].

⁴² Créé par la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques, *J.O.R.F.* n° 0003 du 4 janvier 2002, texte n° 1.

⁴³ Le BEA-TT a, selon l'article 18 du Décret n° 2004-85 du 26 janvier 2004 relatif aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre, *J.O.R.F.* n° 23 du 28 janvier 2004, texte n° 18, « pour mission de réaliser les enquêtes techniques sur les accidents ou incidents de transport terrestre, qui peuvent porter notamment sur les systèmes de transports ferroviaires ou les systèmes de transports guidés, les transports routiers, les transports fluviaux, dès lors que l'accident ou l'incident est survenu sur le territoire national ».

promouvoir les meilleures pratiques en termes de sécurité. Enfin, parmi les principaux acteurs nationaux, on compte le Comité de suivi de la sécurité ferroviaire⁴⁴ qui étudie les actions menées et analyse les progrès à réaliser en termes de sécurité. A l'échelle européenne, la sécurité ferroviaire est en grande partie abordée par la Commission européenne mais aussi l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer⁴⁵ qui milite pour une interopérabilité⁴⁶ toujours plus poussée.

En termes de sûreté, si le ministère des Transports joue également un rôle important, les autres acteurs sont bien différents. Au niveau national, le nombre d'acteurs impliqués peut varier selon les périodes, en fonction du risque. Par exemple, lorsque le plan Vigipirate⁴⁷ est activé, les militaires sont impliqués dans la protection de la population « en renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile en matière de lutte contre le terrorisme »⁴⁸, ce qui peut concerner la sûreté ferroviaire. Mais en dehors de cette situation particulière, parmi les acteurs concernés, on compte principalement la SUGE ou Surveillance Générale qui relève de la SNCF et la police nationale au travers de la direction de la police aux frontières qui comporte elle-même une sous-direction (le service national de police ferroviaire). La diversité des acteurs impliqués dans la sécurité ou la sûreté atteste parfaitement des différences entre les deux notions.

Ainsi, la question qui se pose est la suivante : quel est l'intérêt pour le droit de l'Union européenne de s'emparer d'un sujet comme celui de la sûreté ferroviaire ? S'il est important de bien distinguer la sûreté ferroviaire de la sécurité, force est de constater que l'appréhension de

⁴⁴ Il fut créé en septembre 2014 par le Ministère chargé des transports, V. [[Le comité de suivi de la sécurité ferroviaire | Ministère de la Transition écologique \(ecologie.gouv.fr\)](#)].

⁴⁵ L'Agence a été créée par le Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne, *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004, p. 1 – 43.

⁴⁶ Selon l'article 2,2) de la Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 138 du 26 mai 2016, p. 44–101, l'interopérabilité est « l'aptitude d'un système ferroviaire à permettre la circulation sûre et sans rupture de trains qui accomplissent les niveaux de performance requis ».

⁴⁷ V. Yves Mayaud, « Terrorisme – Prévention – Recours à la force », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, 2020, § 610 : « Il existe un plan gouvernemental d'alerte et de prévention, dit « Vigipirate », destiné à mettre en place des mesures particulières de vigilance, avec une présence des forces de l'ordre dans les quartiers les plus sensibles, le recours à l'armée pouvant même en renforcer l'effet dissuasif. Ce plan poursuit trois objectifs : – assurer en permanence une protection adaptée des citoyens, du territoire et des intérêts de la France contre la menace terroriste ; – développer et maintenir une culture de vigilance de l'ensemble des acteurs de la Nation afin de prévenir ou de déceler le plus en amont possible toute menace d'action terroriste ; – permettre une réaction rapide et coordonnée en cas de menace caractérisée ou d'action terroriste, afin de renforcer la protection, de faciliter l'intervention, d'assurer la continuité des activités d'importance vitale, et donc de limiter les effets du terrorisme ».

⁴⁸ Christine Gavalda-Moulenat, « Sécurité intérieure - Le droit de riposte armée des forces de l'ordre », *Droit pénal*, Janvier 2021, n° 1, étude n° 3.

cette dernière est un exemple intéressant. La sécurité fait l'objet d'une réglementation détaillée par l'Union européenne qui impose des normes communes de sécurité ferroviaire qui constituent un nouveau domaine avec lequel la sûreté doit composer. La sécurité représente de ce fait un domaine bien intégré à l'échelle de l'Union contrairement à la sûreté qui, « elle, traduit la rémanence inévitable de la souveraineté nationale, en exprimant la quintessence des prérogatives de puissance publique, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne. Par nature, sûreté et intégration européenne en matière de politique des transports semblent par conséquent s'inscrire dans une relation antinomique »⁴⁹. Au regard du contenu du quatrième paquet ferroviaire⁵⁰ mais également des paquets précédents⁵¹, force est de constater que la sécurité ferroviaire fait l'objet d'une vision européenne forte en ce sens où il existe une multitude de règles issues de l'Union européenne en la matière.

Comprendre la différence entre sûreté et sécurité ferroviaire est un préalable essentiel à une réflexion centrée sur la sûreté ferroviaire. Cette différenciation participe à la délimitation du champ d'action de la sûreté ferroviaire ainsi qu'à la mise en exergue de la coopération qui doit exister entre ces deux domaines afin d'assurer une protection optimale du transport ferroviaire. Une fois la notion de sûreté ferroviaire cernée, aborder le contexte dans lequel elle opère paraît logique car comprendre une notion revient aussi à étudier ses apports sur son environnement et inversement.

§2 : *Le contexte de la sûreté ferroviaire*

La sûreté ferroviaire intervient dans un domaine soumis à de grands changements. Le transport ferroviaire est en constante mutation, comprendre ces mutations et ses caractéristiques doit permettre de mieux appréhender la sûreté (A). A l'échelle de l'Union européenne, la notion d'espace ferroviaire unique européen a émergé en l'absence d'une quelconque référence à la sûreté ferroviaire. Néanmoins, aborder cet espace ferroviaire unique européen est bénéfique à

⁴⁹ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 319.

⁵⁰ V. Section 1 : L'adoption de « paquets ferroviaires », p.165.

⁵¹ V. Olivier Silla, « Le second paquet ferroviaire : vers une régulation européenne des chemins de fer », *RMCUE*, 10 septembre 2002, n° 461, p. 516 : « La constitution du marché intérieur pour les secteurs de réseau comme les transports aériens, les télécommunications ou l'énergie, s'est faite par le moyen de 'paquets' législatifs successifs, souvent très rapprochés dans le temps, et ponctués parfois par des décisions des autorités de la concurrence. Il n'en va pas autrement pour le secteur ferroviaire qui est entré, tardivement, dans un tel processus au début des années 90 ».

la compréhension de la sûreté, aux moyens de l'améliorer et aux possibles apports de cette dernière à cet espace (B).

A) Les caractéristiques du transport ferroviaire

Le transport ferroviaire jouit d'une histoire florissante mais a fait les frais de la démocratisation de l'automobile et du transport aérien ces dernières décennies. A l'échelle européenne, l'évolution du transport par rail est étroitement liée à la liberté de circulation⁵² si chère à l'Union européenne⁵³. En effet, la réglementation européenne relative au transport ferroviaire, à sa sécurité ainsi qu'à son interopérabilité poursuit explicitement l'objectif de facilitation de la liberté de circulation des personnes et des biens sur le territoire de l'Union. L'intérêt de certains États européens pour le transport ferroviaire est tel que des infrastructures transfrontières de grande ampleur, accompagnées d'accords, telles que le Tunnel sous la Manche, le tunnel du Perthus entre Perpignan et Figueras en Espagne ou encore le futur tunnel de la ligne Lyon-Turin ont pu ou pourront voir le jour. Finalement, l'idée d'une Europe sans frontière semble être accentuée par la réglementation européenne sur le transport ferroviaire.

Malgré un déclin certain, le flux de personnes transportées reste important, surtout pour les transports guidés collectifs puisqu'« à l'heure actuelle en Europe, 26 millions de voyageurs prennent le train chaque jour tandis que le transport ferroviaire devrait connaître une croissance d'environ 80 % d'ici à 2050. La protection des usagers, des travailleurs et des infrastructures du transport ferroviaire contre les menaces en constante évolution qui pèsent sur la sûreté constitue un défi majeur et permanent. Le transport ferroviaire européen doit rester sûr et sécurisé »⁵⁴. L'enjeu autour de la protection du transport ferroviaire ne concerne pas uniquement les transports longue distance. Les trajets dits du quotidien constituent une grande part du nombre de personnes transportées par rail, c'est pourquoi il est essentiel d'y assurer une sûreté accrue. En termes de chiffres concernant le trafic ferroviaire, il est important de noter

⁵² V. note 31.

⁵³ La liberté de circulation constitue l'un des piliers de la construction européenne, V. Jacques PERTEK, « Communauté européenne – L'Europe et la liberté de circulation », *La Semaine Juridique Édition Générale*, 21 mars 2007, n° 12, p.37.

⁵⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, Bruxelles, 13 juin 2018, p. 9.

aujourd'hui l'impact de la crise sanitaire actuelle liée à la COVID-19 sur le transport ferroviaire clairement expliqué dans le rapport de l'Union internationale des chemins de fer (UIC)⁵⁵.

Si le transport ferroviaire doit être protégé, la multiplicité de menaces qui pèsent sur lui provient pour partie du fait de son évolution et des évolutions technologiques. Au cours du temps, le transport ferroviaire a fait l'objet de mutations technologiques qui ont profondément modifié l'exercice de la mission de transport. Avec ces évolutions technologiques sont naturellement apparues de nouvelles menaces auxquelles la sûreté ferroviaire doit parer. Aujourd'hui, et ce n'était pas le cas il y a de cela quelques années, le transport ferroviaire est sujet à des cyberattaques dont les conséquences peuvent être graves. En effet, l'informatisation du réseau ferroviaire et du matériel roulant les expose à des menaces intrinsèques à cette nouvelle caractéristique. Ce constat mène à une réflexion plus large quant à la nécessité pour la sûreté ferroviaire d'être en constante adaptation avec le milieu dans lequel elle évolue. En raison de considérations liées à l'efficacité des mesures de sûreté, ces dernières diffèrent ou évoluent selon les changements technologiques ou selon les caractéristiques parfois distinctes entre les différentes modalités de transport au sein du transport ferroviaire

Finalement, l'adaptation des mesures de sûreté est un processus sans fin qui ne concerne pas que le transport ferroviaire mais qui est global. Les évolutions technologiques entraîneront toujours l'apparition de nouvelles menaces qui nécessiteront la création de nouveaux moyens de protection face à celles-ci.

Malgré les évolutions successives et constantes du transport ferroviaire, force est de constater que certains paradigmes perdurent. En d'autres termes, malgré les changements, bon nombre de problématiques auxquelles le rail doit faire face restent les mêmes, au moins sur le principe et ce, malgré les évolutions technologiques. Par exemple, en termes de sûreté ferroviaire, la fraude est un problème qui existe depuis les débuts de la démocratisation du

⁵⁵ UIC, *RAILsilence, retours sur les rails - Première estimation de l'impact économique mondial de Covid-19 sur le transport ferroviaire*, Paris, juillet 2020, p. 6 : « À l'échelle mondiale, les restrictions sur les services et la circulation des personnes, combinées aux conseils des autorités de ne pas voyager, ont entraîné une diminution du volume de voyageurs d'environ 80% pour tous les services ferroviaires nationaux pendant les confinements. Pour les services ferroviaires internationaux de voyageurs, les volumes de voyageurs ont baissé de près de 100% pour tous les opérateurs, en ligne avec les fermetures de frontières internationales pour les voyageurs. Pour l'exploitation du fret, les volumes ont été touchés avec une perte moyenne estimée entre 10 et 15% pour la plupart des opérateurs ».

transport par rail. Seules les méthodes utilisées afin de frauder ainsi que les moyens de lutte contre ce phénomène changent. Sur le principe, la fraude reste de la fraude.

Depuis son apparition, le transport ferroviaire s'est décliné en plusieurs modes de transport à proprement parler. Comme évoqué précédemment, le transport ferroviaire représentait en premier lieu un transport de longue distance puis s'est décliné en transport collectif urbain voire périurbain. Il existe également aujourd'hui non seulement le transport par rail classique de longue distance mais également le transport à grande vitesse. Le transport ferroviaire est effectué avec un matériel roulant différent selon qu'il s'agisse du transport de voyageurs ou de fret, le transport de marchandises. Le transport de marchandises lui-même est appréhendé différemment selon les matières et produits transportés. Ainsi, des règles spécifiques s'appliquent au transport de marchandises dangereuses⁵⁶. La protection du transport ferroviaire de personnes et la protection du fret poursuivent des objectifs différents. Effectivement, « 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 »⁵⁷. Enfin, il existe des infrastructures transfrontières⁵⁸ dont les règles de transit sont adaptées aux spécificités de l'infrastructure ainsi qu'à la volonté du ou des États concernés par celles-ci⁵⁹. Le transport ferroviaire représente un vaste domaine dont les caractéristiques peuvent être véritablement changeantes. A ce titre, les règles de sûreté ferroviaire doivent être adaptées. Pour ne prendre qu'un exemple, la mise en œuvre des mesures de sûreté dans les transports collectifs publics est bornée par le fait qu'« autant que possible, les transports publics restent facilement accessibles »⁶⁰. La question de l'accessibilité au transport ferroviaire, de

⁵⁶ V. notamment la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 260 du 30 septembre 2008, p. 13 – 59 ou le règlement concernant le transport international ferroviaire de marchandises dangereuses, appendice C à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 3 juin 1999.

⁵⁷ Guy Benattar, Jean-Yves Chauvière, Jean-Louis Picquand, *Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne*, Rapport n° 2005-0065-01 du conseil général des Ponts et Chaussées, *op. cit.* note 23.

⁵⁸ Notamment les infrastructures citées supra, le tunnel sous la Manche, le tunnel du Perthus sur la ligne reliant Perpignan à Figueras ou le futur tunnel de la ligne Lyon – Turin.

⁵⁹ Selon le trafic potentiellement concerné, de l'importance stratégique de l'infrastructure pour les États concernés et les menaces qui pèsent sur l'infrastructure, il peut être mis en place des régimes spéciaux. A ce titre, l'exemple du Tunnel sous la Manche est le plus marquant.

⁶⁰ Communiqué de presse de la Commission européenne, *Les commissaires Avramopoulos et Bulc à la réunion de Paris sur la coopération contre le terrorisme et pour la sécurité ferroviaire*, 29 août 2015.

manière générale, est d'ailleurs une problématique centrale de l'approche de la sûreté ferroviaire contrairement à ce qui a pu être instauré dans le domaine aérien.

Le transport ferroviaire européen et les règles de sûreté qui sont appliquées sont en pleine mutation également pour une autre raison. Les atteintes portées aux trains, gares ou métros ont démontré l'exposition des transports ferroviaires et guidés aux attaques terroristes tandis que d'un autre côté, il semble aujourd'hui primordial de relancer le transport ferroviaire en ce qu'il constitue un mode de transport respectueux de l'environnement, bien plus que les autres modes. Cette caractéristique est le fer de lance des entreprises ferroviaires dont la volonté est évidemment de rendre le train plus attractif aux yeux des voyageurs. Dans cette optique, assurer la sûreté du transport ferroviaire revêt le caractère de nécessité. Un mode de transport ne peut être attractif que s'il est sûr.

Outre les spécificités du transport d'ores et déjà évoquées, il convient également de mettre en avant d'autres caractéristiques communes à tous les types de transport ferroviaire et qui sont centrales en termes de sûreté. En effet, le transport ferroviaire s'effectue sur des infrastructures captives, c'est-à-dire qu'elles sont ancrées dans le sol, ce qui rend le transport ferroviaire d'autant plus vulnérable. Voyageant sur ces infrastructures captives, les trains sont des cibles que l'on déplace et qui induisent une continuité dans le processus de sûreté. De plus, les gares sont des infrastructures ouvertes et la plupart du temps situées en milieu urbain et doivent par conséquent être surveillées de manière accrue.

Comprendre la sûreté ferroviaire européenne par l'étude de son environnement est indispensable mais n'est cependant pas suffisant. L'un des objectifs du rapprochement des règles de sûreté serait de consolider l'existence effective de l'espace ferroviaire unique européen.

B) L'espace ferroviaire unique européen

Par sa directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012⁶¹, l'Union européenne a créé un espace ferroviaire unique européen. Après la mise en œuvre des trois premiers paquets ferroviaires et pendant les premières discussions liées au quatrième, cette création de l'Union

⁶¹ Directive 2012/34/UE du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (refonte), *J.O.U.E.* n° L 343 du 14 décembre 2012, p. 32-77.

européenne est loin d'être anodine. L'objectif principal est de relancer un transport ferroviaire en perte de vitesse et qui peut être décisif pour le marché intérieur comme le rappelle la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen lorsqu'elle dispose qu' « une plus grande intégration du secteur des transports de l'Union est un élément essentiel de l'achèvement du marché intérieur, et les chemins de fer constituent un élément vital du secteur des transports de l'Union dans l'optique d'une mobilité plus durable »⁶². L'espace ferroviaire unique européen prôné par la directive est basé sur l'ouverture à la concurrence, la sécurité ainsi que la surveillance du respect des règles instituées. L'espace ferroviaire unique européen résulte de travaux européens parfois plus globaux liés à la création d'un espace européen des transports⁶³.

Affirmer l'existence d'un espace ferroviaire unique européen qui occulte intégralement la sûreté ferroviaire pourrait sembler surprenant. La notion est toutefois consacrée par les droits nationaux et emporte des conséquences très importantes en termes de transport ferroviaire. Les exigences énoncées au fil du temps quant à l'ouverture du rail à la concurrence se révèlent être centrales et encore aujourd'hui au cœur des préoccupations de l'Union européenne et des États lorsqu'il s'agit du transport ferroviaire. Sans application de règles communes en matière de libéralisation, l'existence de l'espace ferroviaire unique européen pourrait être remise en question puisque l'ouverture du marché apparaît comme un critère primordial à l'existence de cet espace unique, tout au moins de son achèvement⁶⁴.

La création de l'espace ferroviaire unique européen représente le moyen de permettre non seulement aux citoyens de l'Union de pouvoir voyager en train sur les territoires des États membres de celle-ci, mais également aux entreprises ferroviaires de pouvoir exercer leur activité de transport dans le pays de l'Union de leur choix. Bien entendu, tout cela ne peut

⁶² *Ibid*, (2).

⁶³ V. le livre blanc de la Commission du 28 mars 2011, Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM(2011) 144 final.

⁶⁴ V. Règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique conformément à l'article 11 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.), *J.O.U.E.* n° L 294 du 21 novembre 2018, p. 0005 qui, dans son premier considérant, dispose que « la directive 2012/34/UE, telle que modifiée par la directive (UE) 2016/2370, a ouvert le marché pour les services intérieurs de transport ferroviaire de voyageurs en vue d'achever l'espace ferroviaire unique européen » ou la Position (UE) n° 20/2016 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire Adoptée par le Conseil le 17 octobre 2016 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° C 431 du 22 novembre 2016, p. 0001 dans laquelle le Conseil évoque le fait dans le premier considérant qu' « il convient d'achever l'espace ferroviaire unique européen en étendant le principe du libre accès aux marchés ferroviaires nationaux et en réformant la gouvernance des gestionnaires de l'infrastructure, l'objectif étant de garantir l'égalité d'accès à l'infrastructure ».

s'effectuer sans le respect d'un bon nombre de règles. Par exemple, les entreprises ferroviaires sont dans l'obligation de satisfaire à l'intégralité des règles de sécurité ferroviaire instaurées au niveau de l'Union européenne. L'une des notions essentielles de l'espace ferroviaire unique européen, outre celles de sécurité et de libre concurrence, est l'interopérabilité⁶⁵. Sans elle, les trains ne pourraient circuler d'un État à un autre puisqu'avant la mise en œuvre de normes communes, chaque État disposait d'un réseau ferroviaire doté de caractéristiques propres. Les spécificités techniques d'interopérabilité⁶⁶ permettent cette interopérabilité et en conséquence, la circulation des trains d'un pays à l'autre.

Finalement, la conception actuelle de l'espace ferroviaire unique européen semble relativement claire. Il s'agirait d'une zone à l'intérieur de laquelle les trains sont libres, sous réserve du respect des règles européennes de sécurité, de circuler d'un État à un autre *via* la mise en place de mécanismes d'interopérabilité, et dans lequel la libre concurrence et la sécurité sont assurées. Cet espace tend à créer un véritable réseau ferroviaire⁶⁷ européen⁶⁸. Au regard des caractéristiques de l'espace ferroviaire unique européen et des objectifs poursuivis, il est certain que la sûreté ferroviaire a un rôle majeur à jouer. Couplée à l'application du quatrième paquet ferroviaire, l'émergence d'une vision européenne de la sûreté pourrait participer au renforcement de cet espace ferroviaire unique européen.

L'application du régime juridique de la sûreté s'avère *in concreto* problématique. Comprendre la sûreté ferroviaire dans sa globalité induit non seulement une étude de son application concrète, mais nécessite également une réflexion centrée sur ses implications théoriques. Ce domaine si discrètement abordé a des incidences sur plusieurs pans de la protection des personnes et des biens. Pour cette raison, il faut voir la sûreté ferroviaire non pas uniquement comme une composante du transport ferroviaire, mais bien comme un volet de la

⁶⁵ V. note 46.

⁶⁶ Selon l'article 2, g) de la Directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, *J.O.U.E.* n° L 235 du 17 septembre 1996, p. 6 – 24, les STI sont « les spécifications dont chaque sous-système fait l'objet en vue de satisfaire aux exigences essentielles en établissant des relations fonctionnelles réciproques nécessaires entre les sous-systèmes du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et en assurant la cohérence de celui-ci ».

⁶⁷ La notion de réseau ferroviaire est définie à l'article 2, i) de la 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, *J.O.U.E.* n° L 075 du 15/03/2001 p. 29 – 46 : « ensemble de l'infrastructure ferroviaire appartenant à un gestionnaire de l'infrastructure et/ou gérée par lui ».

⁶⁸ Au regard de la définition du réseau ferroviaire, le réseau ferroviaire européen peut être défini comme étant la somme des réseaux nationaux des États membres de l'Union entre les lesquels l'interopérabilité, notamment, est assurée.

protection des citoyens des États membres et de manière plus générale des citoyens européens⁶⁹. L'évocation de la sûreté ferroviaire s'est longtemps limitée à une approche nationale, mais aujourd'hui, une européanisation des réflexions y attendant pourrait mener à des améliorations liées à une appréhension commune. Désormais, la conception strictement nationale de la sûreté ferroviaire, au moins pour partie, peut-être dépassée. Cependant, espérer voir émerger non pas une simple réflexion mais bien une véritable approche européenne induit d'inévitables tractations politiques. En effet, la dimension politique de la sûreté émerge de manière considérable lorsque l'éventualité de l'appréhension européenne de cette dernière est évoquée. Ainsi, améliorer la sûreté ferroviaire n'est pas qu'une question de moyens mais également de volonté de la part des États membres de l'Union européenne.

Dans le but de penser une évolution de l'approche de la sûreté ferroviaire, il paraît dorénavant opportun de répondre à plusieurs interrogations centrées sur son approche européenne. La complexité d'aborder la sûreté ferroviaire dans un tel contexte est non pas de savoir s'il existe bel et bien une nécessité d'aborder la sûreté ferroviaire à l'échelle européenne, mais plutôt dans quelles proportions ?⁷⁰ S'il semble difficile de procéder à une harmonisation complète des règles de sûreté ferroviaire au sein de l'Union européenne, la question est de savoir si un rapprochement des règles en la matière est possible et le cas échéant de quelle manière ? Les États membres de l'Union européenne sont-ils prêts à abandonner une partie de leurs prérogatives liées à la sûreté ferroviaire au profit d'une harmonisation de certaines règles ? Dans un registre quelque peu différent, une inconnue demeure. En effet, l'espace ferroviaire unique européen a été créé par l'Union sans y inclure la sûreté ferroviaire. Ainsi, la question de l'impact d'un rapprochement des règles de sûreté ferroviaire sur cet espace ferroviaire unique se pose également.

Mais comment travailler sur les aspects européens de la sûreté avec peu de sources sur lesquelles s'appuyer ? Il existe très peu de doctrine relative à la sûreté ferroviaire, c'est pourquoi il est important de se référer à la doctrine concernant des notions qui lui sont connexes telles que celle d'ordre public. Cette absence de doctrine est d'ailleurs étonnante au regard de l'importance du sujet, cette facette de la protection du transport ferroviaire est pourtant au cœur de préoccupations et de réflexions plus larges liées à la protection des citoyens de manière

⁶⁹ Instituée par le traité de Maastricht, la citoyenneté européenne est inscrite à l'article 9 du TUE qui dispose notamment qu'« est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

⁷⁰ Il ne s'agit pas de chercher à ce que les normes de sûreté ferroviaire soient totalement harmonisées à l'échelle de l'Union mais de comprendre dans quels cas une approche européenne est pertinente.

globale, notamment au travers des concepts avec lesquels la sûreté est en constante interaction. Ainsi, l'instauration des mesures de sûreté ferroviaire doit prendre en compte des considérations liées au respect des droits et des libertés de ses passagers tels que le droit à la vie privée ou la liberté de circulation. La période actuelle, marquée par des atteintes à la sûreté qui se trouvent être plus fréquentes, plus violentes et par conséquent plus marquantes, peut être propice à l'émergence de l'idée selon laquelle la sécurité et la liberté seraient des concepts antinomiques. Or, cette idée doit être rejetée, les concepts de liberté et de sûreté se doivent d'être complémentaires. Lorsqu'il s'agit de sûreté ferroviaire, la problématique est d'assurer la protection du transport contre les menaces extérieures avant que celles-ci ne se réalisent, tout en garantissant la liberté de circulation de chacun. Or, il n'existe pas de risque zéro, la sécurité du transport que l'on se doit d'assurer ne restera que « la recherche d'une tranquillité à la fragile merci des faits »⁷¹.

Comprendre la sûreté ferroviaire, c'est comprendre de manière plus globale la vision que porte un État sur la protection de ses citoyens. Toutefois, le prisme étatique n'est pas le seul. Il est intéressant de voir s'il existe une approche européenne de la sûreté ferroviaire. Or, aborder la sûreté ferroviaire sous le prisme de l'Union européenne nécessite en premier lieu d'en comprendre les enjeux nationaux. En effet, l'appréhension de la sûreté du transport ferroviaire s'effectue principalement encore à l'échelle nationale malgré certaines avancées notables au niveau européen. Au regard du principe de souveraineté nationale, chaque État est libre de définir les exigences de sûreté ferroviaire qu'il souhaite voir appliquées sur son territoire. Cette particularité rend compliquée l'appréhension européenne de la sûreté ferroviaire. Avant l'attaque du Thalys, force est de constater que, hormis la création du LANDSEC, symbole de l'importance donnée à la sûreté des transports terrestres, par la décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012⁷², la sûreté ferroviaire constituait un domaine quasi exclusivement national. Les attentats dans la gare d'Atocha à Madrid du 11 mars 2004, les attentats dans le métro de Londres du 7 juillet 2005 ou encore l'attaque du Thalys du 21 août 2015, combinés au contexte actuel marqué par la recrudescence des actes de terrorisme ainsi qu'à la libéralisation complète du rail, ont poussé les États et l'Union européenne à considérer un rapprochement des mesures de sûreté ferroviaire concernant les trajets internationaux. La réaction à l'attaque du Thalys, incarnée par la déclaration de Paris⁷³,

⁷¹ Olivier Schrameck, « Sécurité et liberté », *op. cit.* note 36.

⁷² Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *J.O.U.E.* n° L 142 du 1^{er} juin 2012, p. 47 – 48.

⁷³ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], www.intérieur.gouv.fr, 29 août 2015.

représente parfaitement la position de certains des États membres de l'Union européenne vis-à-vis de la sûreté ferroviaire. Celle-ci ne constitue cependant qu'une première étape vers le rapprochement des règles de sûreté ferroviaire au sein de l'Union européenne.

Outre les difficultés liées au caractère national de la sûreté ferroviaire, étudier la sûreté se révèle être complexe en raison des caractéristiques intrinsèques de cette notion. Pour des questions d'efficacité, les mesures de sûreté ferroviaire ne peuvent être toutes rendues publiques. Ainsi, ce travail de recherche est inévitablement limité à ce qui est rendu public, aux documents qui ne sont pas classifiés. De manière générale, les États membres classifient les documents liés la protection de leur territoire et de leurs citoyens, mesures de sûreté ferroviaires comprises. C'est pourquoi, dans le but de parvenir à appréhender la sûreté, il convient d'étudier les textes concernant les notions connexes pour ainsi cartographier l'environnement dans lequel cette dernière évolue et relever les influences que d'autres notions exercent sur elle. Par exemple, l'étude de la conception des États de la notion d'ordre public se révèle être indicative, au moins en partie, de leur appréhension de la sûreté ferroviaire.

Au travers des aspects purement nationaux de la protection du transport par rail, il s'agit de trouver un angle d'approche au travers duquel il est pertinent de penser la sûreté ferroviaire européenne, de démontrer globalement les intérêts d'une approche uniformisée. Mais au-delà de l'apport de l'étude des mesures instaurées, les implications théoriques de la sûreté ferroviaire nécessitent des raisonnements centrés sur ceux-ci. L'intérêt de mener une réflexion sur la sûreté ferroviaire se situe en grande partie dans ces implications théoriques et dans ce que représente l'application des mesures de sûreté vis-à-vis de la conception des États quant à la protection de leurs citoyens.

Penser l'avenir de la sûreté ferroviaire est une tâche compliquée dans le sens où un bon nombre d'inconnues subsistent, la plupart en lien direct avec la notion de souveraineté nationale⁷⁴ qui peut sembler indissociable de la sûreté. Malgré cela, mettre en exergue les intérêts pour les États de penser collectivement la sûreté ferroviaire constitue un moyen de mener ces derniers à changer, au moins pour partie, leur point de vue à cet égard. Outre la démonstration de la nécessité de repenser la sûreté et le mode d'établissement des règles en la

⁷⁴ Si l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum », la souveraineté « est bien cette qualité du Pouvoir que le droit constitutionnel reconnaît à l'Etat » (V. Benoît Plessix, « La prescription extinctive en droit administratif », *RFDA*, 15 mars 2006, n° 2, p. 375). En ce qui concerne la sûreté ferroviaire, la notion de souveraineté territoriale apparaît pertinente, v. 1° Le nécessaire respect de la souveraineté des États, p. 370.

matière, il s'agit également de comprendre le degré d'harmonisation ou de rapprochement des législations souhaitable.

Ainsi, cette thèse a pour objectif d'aborder la sûreté ferroviaire de manière prospective. Il s'agit avant de bien définir la sûreté ferroviaire, de l'étudier sous toutes ses facettes et dans les différents environnements dans lesquels elle peut évoluer afin de dresser un premier constat quant à l'état de la sûreté. Cette démarche a le double avantage de mettre en exergue les points forts de la sûreté ferroviaire telle qu'elle est appréhendée aujourd'hui tout en pointant certaines failles pour penser différentes manières de la faire évoluer. Parmi ces manières de faire évoluer la sûreté se pose la question d'un rapprochement des règles relatives à ce sujet à l'échelle de l'Union européenne. L'intérêt de mener une étude sur la sûreté ferroviaire réside notamment dans la démonstration de la nécessité d'un rapprochement mesuré des législations applicables dans ce domaine. La soumission de la sûreté ferroviaire à de nombreux enjeux politiques, voire géopolitiques, semble rendre cette approche inévitable.

Afin de mettre en exergue les intérêts d'une hypothétique communautarisation⁷⁵, même partielle, de la sûreté ferroviaire, l'étude des législations applicables est un prérequis indispensable. L'objectif de cette première démarche est de comprendre la sûreté ferroviaire, ce qu'elle implique en termes d'organisation ainsi que son importance selon les États membres de l'Union européenne. L'existence de modèles différents au sein de l'Union doit être évoquée afin de prendre en compte les spécificités de chaque État lorsqu'il s'agit de sûreté et ainsi nourrir une réflexion dédiée à l'hypothèse d'un rapprochement des législations en la matière (Ière Partie).

Face aux multiples atteintes ayant frappé le transport ferroviaire et qui pour certaines le touchent encore quotidiennement, telles que la fraude ou les agressions dans les transports

⁷⁵ Il s'agit par ce terme de faire référence à une méthode qui persiste malgré la disparition des communautés européennes. A ce titre, v. Vincent Ruzek, « Communautarisation et mondialisation du droit de la propriété intellectuelle », *Propriété industrielle*, avril 2017, n° 4, étude n° 11, note de bas de page n° 3 : « Si le terme de 'communauté' a disparu du système constitutionnel de droit de l'Union depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le terme de 'communautarisation' nous semble conserver toute sa pertinence en référence à la 'méthode communautaire' qui a profondément marqué la construction européenne, et qui se caractérise par un faisceau d'attributs propres à cet ordre juridique : exclusivité, initiative législative de la Commission, vote à la majorité qualifiée, codécision avec le Parlement, et plein contrôle de la Cour de justice. V. G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne* : Sirey, 2012, p. 31. – M. Troper, D. Chagnollaud, *Traité international de droit constitutionnel*, t. I : *Théorie de la constitution* : Dalloz, 2012, p. 81 s., selon lesquels le modèle et la méthode communautaires constituent encore le 'cœur vivant' du système constitutionnel de l'Union. Aucun terme de substitution ne nous semble à même de capturer l'essence de ce processus d'intégration spécifique, et son contraste avec la méthode intergouvernementale classique ».

publics notamment, les autorités en charge de la sûreté tentent de réagir. Si le rapprochement des règles de sûreté ferroviaire semble être la solution face à certaines failles relatives aux trajets internationaux, évoquer celle-ci induit une prise en compte de toutes les caractéristiques de la sûreté ferroviaire ainsi qu'une adaptation des mesures de sûreté selon la nature des trajets effectués, permettant ainsi d'ajuster le régime de sûreté aux préoccupations de la protection du transport ferroviaire européen (IIème Partie). Dans une optique de comparaison, cette thèse s'intéressera également aux mesures de sûreté existantes dans les autres modes de transport, bien qu'il aurait été également intéressant de mener une étude comparative avec d'autres activités de réseaux.

Ière Partie : La réglementation de la sûreté ferroviaire

Le contexte actuel marqué par la recrudescence des actes de terrorisme a poussé les États à renforcer les mesures de sûreté applicables sur leur territoire. S'il est bien question des États et non de l'Union européenne, c'est en raison de l'appréhension principalement étatique de la sûreté. La prédominance des États s'explique notamment par les caractéristiques du transport ferroviaire qui s'effectue sur des infrastructures captives et renvoyant par conséquent à des considérations liées à la souveraineté nationale. Ainsi, étudier les approches nationales de la sûreté ferroviaire permet de comprendre la vision des États quant à la protection de leurs citoyens. Il existe aujourd'hui bon nombre de mesures nationales dont la mise en œuvre permet de lutter contre ces actes illicites extérieurs au transport ferroviaire qui portent atteinte aux passagers, à leurs biens ainsi qu'au matériel nécessaire au transport. Cette étude des règles existantes doit permettre de dresser un constat quant à ce qui est efficace ou non, à ce qu'il convient d'améliorer ou encore à ce qu'il serait opportun de généraliser. Cette première approche nationale de la sûreté poursuit notamment la finalité de comprendre le rôle des États dans la mise en œuvre des mesures de sûreté ferroviaire sur leur propre territoire (Titre I).

L'objectif est non seulement de définir et de comprendre l'approche contemporaine des États quant à la notion de sûreté ferroviaire, mais également de penser les intérêts d'un possible rapprochement des règles à l'échelle européenne avec la finalité d'optimiser la protection des usagers du transport ferroviaire. Avant d'aborder la possibilité et les intérêts d'un tel rapprochement, il apparaît opportun de procéder à l'analyse précédemment évoquée mais à l'échelle de l'Union européenne cette fois. Il ne semble pas exister d'appréhension réglementaire de la sûreté ferroviaire au niveau de l'Union, néanmoins, cela ne signifie pas que le sujet n'est pas du tout abordé par elle ou que celle-ci ne s'est pas construite une doctrine liée à la sûreté. Partant de ce constat, l'étude de l'approche de la sûreté par l'Union européenne, couplée à la forte présence des États dans le domaine, mène à aborder non pas une appréhension mais bien des incursions de l'Union européenne dans le domaine de la sûreté ferroviaire (Titre II).

Titre I : La réglementation nationale de la sûreté ferroviaire

De prime abord, la sûreté ferroviaire semble se déterminer au travers d'une dimension principalement nationale. Sans occulter l'importance de la prise en compte de la sûreté ferroviaire par l'Union européenne, force est de constater que la capacité des États membres à définir leurs propres mesures de sûreté applicables sur leur territoire constitue la majeure partie du corpus normatif afférant à ce sujet. Cette facette nationale de la sûreté ferroviaire est à l'image de ce qu'a été, voire de ce qu'est encore, le régime applicable au transport ferroviaire de manière générale. En effet, selon David Herrgott, « le long processus de réforme ferroviaire en Europe se heurte largement au poids de l'héritage des contextes nationaux qui en ont fixé la logique technique et identitaire durant de longues décennies »⁷⁶. Ce constat est d'autant plus vrai en ce qui concerne la sûreté ferroviaire dont les règles applicables sont adaptées par chaque État à ses caractéristiques propres. Ainsi, le rapprochement des mesures de sûreté se confrontera inévitablement à cette multitude d'approches nationales qu'il convient par conséquent d'étudier.

Suite à ce constat, il paraît pertinent d'appréhender les principes selon lesquels la sûreté ferroviaire se trouve sous le joug des souverainetés étatiques. Il s'agit de principes permettant de ce fait une adaptation des règles de sûreté ferroviaire aux préoccupations de chaque État. La subordination de la sûreté ferroviaire aux souverainetés nationales entraîne de nombreuses conséquences notamment sur le plan européen mais l'une d'entre elles est prépondérante. Il s'agit de l'existence de modèles de sûreté différents selon les États. Ces modèles retranscrivent par conséquent les priorités de chaque État en matière de protection de ses citoyens, plus précisément en ce qui concerne le transport par voie ferroviaire. Ainsi, il est important de procéder à une analyse comparative des mesures de sûreté mises en place au sein des différents États membres de l'Union européenne.

Il s'agit, dans un premier temps, de cerner la question de l'identification de la sûreté ferroviaire (Chapitre 1^{er}) pour ensuite procéder à une analyse *in concreto* de l'état du droit et des pratiques au sein des différents États membres de l'Union européenne en matière de sûreté ferroviaire (Chapitre 2).

⁷⁶ David Hergott, « Le rôle des autorités organisatrices de transport régional en France face aux enjeux européens », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, Bruxelles : Bruylant, mai 2015, p. 98.

Chapitre 1er : L'identification de la sûreté

La subordination de la sûreté ferroviaire aux souverainetés étatiques ne fait aucun doute. Cette affirmation n'est somme toute pas surprenante quand on en connaît les caractéristiques ainsi que le rôle au sein de nos sociétés aujourd'hui en proie à de multiples menaces. Dans ce contexte de libéralisation du secteur ferroviaire, le domaine de la sûreté ferroviaire « traduit la rémanence inévitable de la souveraineté nationale »⁷⁷. Il est présentement question des souverainetés étatiques dans le sens où chaque État détermine ses propres mesures de sûreté ferroviaire. Il est évident qu'il n'existe pas de différences fondamentales dans la perception de la sûreté ferroviaire selon les États étant donné que le but principal est le même pour chaque État, protéger les usagers du transport ferroviaire ainsi que leurs biens ou les marchandises transportées.

La notion d'ordre public constitue un socle important sur lequel s'appuient les États afin de prendre les mesures qu'ils estiment nécessaires en matière de sûreté ferroviaire. Malgré sa complexité, il convient d'étudier cette notion d'ordre public afin de comprendre les liens qui existent entre sûreté ferroviaire et ordre public (Section 1). Une fois ce premier lien établi, l'identification de la sûreté ferroviaire doit être complétée par une analyse de la méthodologie de la mise en place des mesures de protection du transport ferroviaire (Section 2).

Section 1 : Sûreté et ordre public

La notion d'ordre public est un vaste concept dont l'objectif général y attaché est incarné par sa propre protection, ce qui lui confère une très grande portée. La complexité de la notion d'ordre public mène parfois à des désaccords quant à sa teneur ou son étendue. La sûreté ferroviaire ayant comme objectif principal de protéger les passagers, cette dernière semble loin d'être dénuée de tout lien avec l'ordre public. Cependant, peut-on affirmer que la sûreté ferroviaire fait partie intégrante de l'ordre public ? Chaque État définissant sa propre notion d'ordre public, la réponse à cette question pourrait varier selon les États. Pourtant, il semble que la protection de ses citoyens soit une priorité essentielle pour chaque État, comprendre l'ordre public permet alors d'assimiler le rôle de la sûreté au sein de nos sociétés. Ainsi, l'ordre public constitue un prérequis essentiel à l'appréhension de la sûreté ferroviaire (§1). Maintenant que la vision strictement nationale de la sûreté ferroviaire semble désuète ou tout du moins

⁷⁷ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 319.

insuffisante, les rapports entre sûreté ferroviaire et ordre public relancent un débat houleux dont l'issue est encore floue, celui de savoir s'il existe un ordre public européen (§2).

§ 1 : L'ordre public, prémice essentiel à l'appréhension de la sûreté ferroviaire

Comprendre l'ordre public et les besoins de l'État en matière de protection de ses citoyens constitue un prémice à l'appréhension de la sûreté ferroviaire car cette démarche permet d'aborder la sûreté dans un contexte global et non comme un concept strictement renfermé sur lui-même. Il est nécessaire d'aborder la sûreté également au travers de la place qu'elle tient dans nos sociétés actuelles. Mais comprendre la notion d'ordre public n'est pas chose aisée. Le vaste champ d'application de cette notion ainsi que la liberté des États de définir ce qui relève de leur ordre public révèlent sa complexité et expliquent le fait qu'il existe une multitude de définitions de l'ordre public. Or, son importance voudrait que ses contours soient bien définis, qu'une définition précise émerge, mais force est de constater que cette notion est difficile à appréhender (A). Malgré cela, force est de constater que l'ordre public tient un rôle primordial lorsqu'il est question de sûreté ferroviaire (B).

A) La difficile appréhension de la notion d'ordre public

Cette difficulté à comprendre de manière précise ce qu'est l'ordre public est principalement liée à deux caractéristiques de cette notion. En premier lieu, l'étendue de l'ordre public constitue une première difficulté à son appréhension (1°) ; et dans un second temps, son évolutivité nécessite une étude quasi constante de la notion d'ordre public et nuit à l'existence d'une définition définitive de cette dernière (2°).

1° L'étendue de l'ordre public ou la démonstration de sa complexité

Comme indiqué précédemment, l'ordre public est une notion dont l'étendue est, certes importante, mais surtout variable. Les États définissant eux-mêmes, sous certaines conditions, leur propre ordre public, ses caractéristiques peuvent varier d'un État à un autre. Cette première constatation démontre effectivement la complexité de la prise en compte de cette notion d'ordre public qui doit s'effectuer selon le contexte dans lequel elle est étudiée. Cependant, la liberté des États en la matière n'est pas la seule caractéristique de l'ordre public entraînant une complexité. Malgré son hétérogénéité sur le plan européen voire international, il existe souvent des désaccords quant à la teneur de l'ordre public et ce, y compris sur une échelle strictement nationale. L'exemple de la France est véritablement frappant à cet égard. L'ordre public fait l'objet d'un débat de longue date concernant sa définition. Beaucoup d'auteurs ont tenté de définir l'ordre public, ainsi, il existe une multitude de définitions de ce dernier plus ou moins concordantes. C'est pourquoi l'ordre public nécessite une étude approfondie, y compris lorsque celui-ci est envisagé au travers de son rapport avec la sûreté ferroviaire. Au surplus, en ce qui concerne la France, il faut distinguer l'ordre public selon la branche du droit à laquelle il est assimilé. La définition de l'ordre public en droit administratif est différente de son acception en droit constitutionnel.

Du point de vue du droit administratif, l'ordre public est généralement représenté selon le célèbre triptyque composé de la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique. A cela s'ajoute aujourd'hui la moralité publique⁷⁸ ainsi que la protection de la dignité de la personne humaine⁷⁹. Le Code général des collectivités territoriales⁸⁰ reprend ces éléments dits traditionnels et définit l'ordre public comme recouvrant « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques »⁸¹. Toutefois, force est de constater que, malgré une acceptation générale de ce triptyque par la doctrine, la mise en application de la notion d'ordre public est soumise à un débat plus controversé. En effet, « même envisagé sous le seul prisme du droit administratif, l'ordre public est une notion évanescence : malgré l'apparente clarté de ses éléments constitutifs traditionnels, elle soulève de redoutables difficultés d'appréciation lorsqu'il s'agit de la mettre en œuvre »⁸². Il ne faut pas se fier à cette supposée clarté dégagée de la trilogie précédemment citée, l'ordre public divise la doctrine quant à son étendue, son application *in concreto* et ceci constitue une question houleuse encore aujourd'hui.

⁷⁸ V. l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 décembre 1959, Société « Les Films Lutetia ».

⁷⁹ V. l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 octobre 1995, Commune de Morsang sur Orge.

⁸⁰ Article L 2212-2 du CGCT.

⁸¹ Agathe Van Lang ; Geneviève Gondouin ; Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, 7^e édition, Paris : éditions Dalloz, 2015.

⁸² Bertrand Seiller, *Droit administratif - 2. L'action administrative*, 3^e édition, Paris : Flammarion, 2010, p. 73.

Le caractère indéniablement vaste de l'ordre public entraîne toujours à l'heure actuelle des oppositions selon les auteurs mais ce même caractère est reconnu de tous. L'étendue de l'ordre public est telle que sa définition exhaustive est rendue presque impossible. « Ainsi, l'ordre public ne peut s'épuiser dans une définition ni même dans une détermination écrite : il leur est toujours suréminent, car, dans sa fonction, il sert de sauvegarde à l'essentiel, que personne n'a jamais pu définir essentiellement ni déterminer exhaustivement »⁸³. Malgré les difficultés posées par la notion d'ordre public, il existe en plus du triptyque énoncé un socle servant de base à la définition de l'ordre public. Ce socle, il s'agit de l'objectif principal généralement reconnu de l'ordre public. L'ordre public, du point de vue du droit administratif, est un concept destiné à protéger les citoyens d'un État. Souvent rattachée aux droits fondamentaux, la notion d'ordre public est un outil de protection des droits des citoyens mais également de leur intégrité physique ou morale. De manière globale, « en son fondement, l'ordre public repose donc sur ce que l'ordre juridique considéré dans son ensemble tient pour ce qu'il a de plus précieux et de plus vital »⁸⁴. Ainsi, l'importance de l'ordre public ne fait aucun doute. Il en est de même quant à son étendue. La dimension constitutionnelle, distincte de la vision étudiée présentement, en est également la preuve. Du point de vue du droit constitutionnel, l'approche de l'ordre public est quelque peu différente. Le caractère d'ordre public est accordé à certaines normes dans le but de les rendre obligatoires et incontournables. Nul besoin de préciser cette facette de la notion d'ordre public tant il est clair ici que la sûreté ferroviaire fait partie intégrante de la sphère administrative de l'ordre public.

Le Code civil énonce l'importance de l'ordre public en expliquant qu'« on ne peut déroger par des conventions particulières aux lois et règlements qui concernent l'ordre public »⁸⁵. Ainsi, la complexité de l'ordre public est en grande partie induite par son étendue mais un autre facteur joue également pour beaucoup aux difficultés éprouvées lorsqu'il s'agit de définir cette notion. En effet, il est nécessaire d'appréhender l'ordre public comme étant « une notion nécessairement évolutive »⁸⁶.

2° L'évolutivité de la notion d'ordre public.

⁸³ Etienne Picard, *in L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Marie-Joëlle Redor (dir.), Bruxelles : Bruylant, 2001, p. 61.

⁸⁴ *Ibid*, p. 57.

⁸⁵ Article 6 du Code civil.

⁸⁶ Gilles Le Chatelier, « L'ordre public, une notion nécessairement évolutive », *AJ Collectivités Territoriales*, n° 3, mars 2014, p. 157 à 161.

Outre l'étendue de l'ordre public, sa complexité ressort également de son caractère évolutif. Il est aujourd'hui unanimement reconnu que l'ordre public doit nécessairement s'adapter continuellement à la société qu'il régit afin d'être le plus efficace possible. Les changements perpétuels intervenant dans nos sociétés pourraient entraîner une obsolescence de la notion d'ordre public dans le cas où cette dernière resterait figée. Ainsi, l'essence de la notion d'ordre public repose au même titre sur son évolutivité. Ce caractère évolutif ne faisant aucun doute, il nécessite une étude constante de l'ordre public entraînant de ce fait une complexité dans sa définition et son appréhension. Parfois décrit comme étant « contingent et évolutif »⁸⁷, l'ordre public se base sur l'intérêt général qui est lui-même fluctuant. C'est pourquoi l'ordre public est considéré comme étant « le reflet d'un consensus social à un moment donné »⁸⁸. Ce qui est important ici, outre le consensus social dont il est question, c'est la chronologie liée à la notion. L'ordre public se définit dans un contexte particulier et peut ainsi être changeant suivant les changements de contexte.

En d'autres termes, « l'ordre public se pose comme une notion circonstancielle. Une telle qualité s'avère assez singulière, car elle implique que la détermination de son contenu exact est donc tributaire de données factuelles »⁸⁹. Par conséquent, l'ordre public ne peut être étudié seul, en tant que notion purement autonome. Dépendant de « données factuelles »⁹⁰, une étude de ces dernières est nécessaire afin de comprendre ce qu'est l'ordre public. Il s'agit de procéder à une analyse *in concreto* de l'intérêt général au moment même où l'ordre public est étudié. A ce caractère circonstanciel de l'ordre public, s'ajoute la liberté des États de définir leur propre ordre public. En termes d'évolutivité, cette liberté des États soulève une difficulté et non pas des moindres, celle de l'évolution des différentes sociétés. D'un État à un autre, les préoccupations peuvent diverger. La définition de l'ordre public est dans ce cas différente, à un moment précis, suivant les États. Le caractère évolutif de l'ordre public entraîne de grandes difficultés dans sa définition en ce sens que la définition donnée par un État peut être différente de la définition donnée par un autre mais au surplus, la définition de l'ordre public au sein d'un seul État est elle-même changeante. La comparaison de la notion d'ordre public dans différents États est ainsi rendue compliquée par son caractère évolutif.

⁸⁷ Jacqueline Morand-Deville, *Droit administratif : cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés*, 11^e édition, Paris : Montchrestien-Lextenso éditions, 2009, p. 629.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 630.

⁸⁹ Agathe Van Lang ; Geneviève Gondouin ; Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit. note 81, p. 23.

⁹⁰ *Ibid.*

Du point de vue de l'efficacité de l'ordre public, ce caractère évolutif est d'une stricte nécessité. En effet, l'ordre public serait d'une efficacité discutable dans l'hypothèse où ce dernier serait un concept figé. Tout l'intérêt de l'ordre public est dans son adaptation à la société qu'il protège. L'évolutivité de l'ordre public est une condition *sine qua non* à son efficacité. Ainsi, malgré la difficulté inhérente à ce caractère évolutif, sa nécessité est indiscutable et permet aux États de cibler leurs priorités suivant des caractéristiques qui leur sont propres.

L'ordre public est une notion aux multiples facettes, cependant, force est de constater qu'il existe des points communs entre les différentes approches de celle-ci. De toute évidence, l'un des objectifs principaux pour un État, au travers de l'ordre public, est de protéger ses citoyens du mieux qu'il soit. En termes de sûreté ferroviaire, la notion d'ordre public est importante, voire primordiale en ce sens que la protection notamment des personnes durant leur temps de transport est une priorité en la matière. L'intégration de la sûreté ferroviaire à l'ordre public est un moyen pour les États d'adapter les mesures de sûreté aux particularités de leurs territoires.

B) Le maintien de l'ordre public, un rôle primordial pour les États s'agissant de sûreté ferroviaire

La sûreté ferroviaire est devenue un sujet de premier plan et ses liens avec l'ordre public jouent un rôle important dans l'appréhension de la protection des passagers du transport par voie ferroviaire. Il paraît évident de voir ces deux notions converger afin de garantir un transport plus sûr des passagers et ce, pour une raison simple. Il ne fait aucun doute qu'ordre public et sûreté ferroviaire ont un objectif commun, celui de protéger les citoyens (1°). Mais si les États membres de l'Union sont libres de déterminer, à l'instar de l'ordre public, les mesures de sûreté ferroviaire qu'ils veulent voir appliquées sur leur territoire, c'est finalement au travers de l'existence de la sûreté ferroviaire en tant que composante de l'ordre public (2°).

1° L'objectif commun de protection des citoyens par l'ordre public et la sûreté ferroviaire

Il est dorénavant très clair que l'ordre public et la sûreté ferroviaire sont des concepts très liés. Plus précisément, la question de savoir si la sûreté ferroviaire serait une composante de l'ordre public se pose. Comme expliqué précédemment, il existe de nombreux désaccords lorsque l'on aborde l'ordre public. Même si cette notion est compliquée à définir, certaines facettes de l'ordre public intéressant la sûreté ferroviaire semblent ne pas faire débat. Si la sûreté ferroviaire et l'ordre public ont en commun une certaine difficulté à les définir, il existe de grandes convergences dans l'objectif final poursuivi par ces deux notions.

La sûreté ferroviaire protège les passagers ou les marchandises des actes malveillants et extérieurs pouvant intervenir à l'encontre du transport par rail. Néanmoins, il est important de souligner le fait que les personnes protégées au travers des mesures de sûreté mises en place ne sont pas uniquement des passagers. Les gares étant des infrastructures souvent situées en zones urbaines et par conséquent très fréquentées, un acte terroriste commis à l'encontre de l'une d'elles pourrait également toucher des passants transitant autour de celle-ci sans pour autant qu'il s'agisse de passagers du transport ferroviaire. C'est pourquoi il semble juste de pouvoir affirmer que l'objectif principal de la sûreté ferroviaire est de protéger les passagers, certes, mais plus largement les personnes, leur intégrité physique ainsi que leurs biens. L'ordre public, quant à lui, a plusieurs objectifs dont un à vocation sécuritaire au sens général du terme. Contrairement à la sûreté ferroviaire, l'ordre public poursuit notamment l'objectif de protéger les citoyens et ce, de la manière la plus large qui soit. La sécurité publique, composante du triptyque généralement reconnu en France lorsqu'il s'agit de décrire l'ordre public, vise à protéger les citoyens sans distinction de lieu, il ne s'agit pas uniquement d'assurer la protection de personnes lors du transport ou aux alentours d'une infrastructures de transport. Cet objectif commun de protection des citoyens ne met évidemment pas la sûreté ferroviaire et l'ordre public dans un rapport d'égalité ou de stricte similitude. Malgré son importance indéniable, la sûreté ferroviaire ne peut se vanter d'avoir la même portée que l'ordre public. La spécificité d'un domaine tel que celui couvert par la sûreté ferroviaire lui confère cependant des avantages par rapport à la notion d'ordre public qui se trouve être beaucoup plus vaste.

L'objectif général que partagent l'ordre public et la sûreté ferroviaire mènent forcément à penser qu'il doit exister un lien entre ces deux notions. La communauté d'objectifs, qui plus est de cette importance, implique nécessairement la mise en place de règles régissant leurs rapports, voire même une hiérarchisation des concepts en question. Cette notion de hiérarchie dispose ici d'un rôle capital en ce sens qu'il est nécessaire d'instaurer un cadre permettant un fonctionnement optimal des règles instaurées par un État en termes de protection de ses

citoyens. La similitude des objectifs poursuivis par l'ordre public et la sûreté ferroviaire n'est bien entendu pas le fruit du hasard. C'est pourquoi affirmer que l'ordre public a un rôle de premier ordre pour les États en matière de sûreté ferroviaire n'a rien de surprenant. Les raisons d'un tel constat seront expliquées par la suite, mais force est de constater que la sûreté ferroviaire est une composante de l'ordre public. Ainsi, certaines caractéristiques de l'ordre public s'appliquent à la sûreté ferroviaire. Les États ayant la compétence de définir leur propre ordre public et ce qui en relève, ils disposent dans le cas présent d'une grande liberté dans la mise en place des mesures de sûreté ferroviaire sur leur territoire.

La communauté d'objectifs fait de l'ordre public et de la sûreté ferroviaire des notions dont la proximité est indéniable. Ainsi, l'ordre public jouit d'un rôle majeur dans l'appréhension de la sûreté ferroviaire, affirmation qui est renforcée par l'appartenance de la sûreté ferroviaire à l'ordre public.

2° La sûreté ferroviaire, composante de l'ordre public

Si la sûreté ferroviaire et l'ordre public ont un point en commun, celui de la protection des personnes et de leurs biens, ce dernier ne représente qu'une partie des relations qu'entretiennent ces deux notions. Ordre public et sûreté ferroviaire se trouvent en constante interaction et ce phénomène est dû à la hiérarchisation qui doit être faite entre eux. Comme indiqué précédemment, en France, la sûreté ferroviaire fait partie intégrante de l'ordre public. D'un point de vue strictement hiérarchique, la sûreté ferroviaire obéit aux principes qui guident la protection de l'ordre public. L'ordre public est une notion dont l'étendue est telle qu'il existe plusieurs branches afin de classer les différents domaines en cause et ainsi assurer au mieux la protection des citoyens. La sûreté ferroviaire étant un domaine très précis, elle constitue une infime partie de ce que recouvre l'ordre public. Néanmoins, sa position, en tant que partie intégrante de l'ordre public, procure à la sûreté ferroviaire une force indéniable, elle bénéficie de la puissance de l'ordre public.

Si l'appartenance de la sûreté ferroviaire à l'ordre public paraît naturelle, il convient tout de même d'en expliquer les fondements. Le Code de la sécurité intérieure dispose que « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au

maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens »⁹¹. Il est question ici de la sécurité dans son acception la plus générale, la sûreté ferroviaire peut par conséquent être incluse dans cette réflexion concernant le devoir de l'État envers ses citoyens. Cet article érige la sécurité au rang de droit fondamental. Il constitue un prémice dans l'appréhension de la sûreté ferroviaire en tant que composante de l'ordre public car il est mentionné le fait que l'État ait pour mission de protéger ses citoyens notamment au travers de la sauvegarde de l'ordre public. A cela s'ajoute la définition de l'ordre public mentionnée précédemment⁹². Au sein du triptyque classiquement mis en avant en la matière, la sécurité publique revêt une importance particulière. En effet, cette dernière notion a pour finalité de protéger les personnes contre toute menace susceptible de leur porter atteinte. Il est à ce stade aisé de comprendre que la sûreté ferroviaire poursuit ce même objectif, seule l'échelle diffère en ce sens où, comme son nom l'indique, la sûreté ferroviaire ne se consacre exclusivement qu'à ce qui est lié au transport par voie ferroviaire.

Mais existe-t-il une base juridique, un texte, décrivant explicitement la sûreté ferroviaire comme étant partie intégrante de l'ordre public ? Clairement, il n'existe aucun texte de la sorte. Cependant, l'ordre public, au travers de sa nature évolutive, n'a pas de définition exhaustive. Ainsi, il n'existe aucune liste référençant les domaines relevant de l'ordre public. En ce qui concerne la sûreté ferroviaire, sa contribution à préserver l'ordre public ne fait nul doute. Le fait que celle-ci relève de l'ordre public en France n'est pas sujet à controverse. L'absence de texte allant en ce sens ne constitue pas un obstacle à l'idée selon laquelle la sûreté ferroviaire serait un domaine relevant de l'ordre public étant donné que l'objectif de celle-ci constitue une des raisons d'être de l'ordre public. Assurer la sûreté ferroviaire revient finalement à remplir un des objectifs de l'ordre public, celui de la sécurité publique.

Apparenter les mesures de sûreté ferroviaire à des mesures d'ordre public implique nécessairement une grande portée. En plus d'appartenir à ce qui relève de la sécurité nationale, relever de l'ordre public d'un État renforce l'idée selon laquelle chaque État est libre de mettre en place les mesures de sûreté ferroviaire de son choix sur son territoire. Au surplus, cette appartenance à l'ordre public donne une importance, une force aux mesures prises en matière de sûreté ferroviaire. Si à l'échelle nationale, la notion d'ordre public est bien présente, la notion fait débat à l'échelon européen. L'existence ou non d'un ordre public européen soulève une controverse doctrinale dont les implications pratiques pourraient être non négligeables

⁹¹ Article L111-1 du Code de la sécurité intérieure.

⁹² V. supra 1° L'étendue de l'ordre public ou la démonstration de sa complexité.

aujourd'hui, notamment au travers de la sûreté ferroviaire et de la création d'un espace ferroviaire unique européen.

§ 2 : *L'ordre public européen, mythe ou réalité ?*

A l'échelle nationale, l'ordre public cristallise de nombreux débats quant à sa définition. Au niveau européen, les débats autour de l'ordre public tendent plutôt vers la question de son existence même⁹³. Il s'agit d'une question essentielle qui pourrait changer de nombreux aspects de l'Union européenne dont l'appréhension de sa nature car l'existence d'un ordre public européen pourrait mener à l'idée selon laquelle l'Europe dite politique se consolide. C'est pourquoi il est intéressant d'étudier le vaste débat autour de cette notion (A), pour ensuite observer ses conséquences sur ces deux notions convergentes que sont la sûreté ferroviaire et l'ordre public européen (B).

A) Le vaste débat autour de l'ordre public européen

L'ordre public européen divise la doctrine et ce, de manière abrupte. Les incidences liées à son existence ou non sont bien entendu à l'origine de ce débat. D'un point de vue strictement formel, ce débat semble plutôt simple. D'un côté, il y a l'école de pensée selon laquelle l'ordre public européen n'existe pas (1°) ; et de l'autre, une réflexion inverse d'après laquelle l'ordre public européen existe, ou tout du moins devrait exister (2°).

1° Les interrogations persistantes quant à l'existence d'un ordre public européen

Actuellement, de nombreuses interrogations persistent quant à l'existence d'un ordre public européen. Toutefois, l'existence d'un tel débat est indéniable, y compris si certains protagonistes prônent la non-existence d'un ordre public européen, ce qui prouve dans un premier temps l'importance de la notion. Ce concept, national à la base, est aujourd'hui au centre de débats à l'échelon européen. Ce dernier argument peut d'ailleurs être au cœur de la

⁹³ V. Adeline Jauneau, « Existe-t-il un 'ordre public de l'Union européenne' », Revue de droit international d'Assas, n° 1, janvier 2018, p. 12 : « Depuis le milieu des années 90, l'appréhension de la notion d'ordre public' par le droit de l'Union européenne est un thème qui suscite réflexion ».

réflexion selon laquelle l'ordre public européen n'existe pas. L'ordre public est en premier lieu une notion nationale, dont la caractéristique principale en terme décisionnel est la compétence des États pour le définir selon leurs besoins. C'est pourquoi « la recherche des liens entre le droit communautaire et le concept d'ordre public peut paraître paradoxale »⁹⁴. La notion d'ordre public au sein de l'Union européenne, à l'origine, est plurielle. Il est question des ordres publics, ceux de chaque État membre⁹⁵. Ainsi, il s'agirait d'une addition des ordres publics devant être respectés par l'Union. Cette compétence des États membres est considérée comme inaliénable par eux, notamment face à l'accroissement des compétences attribuées à l'Union depuis sa création. Les États membres utilisent leur compétence de définition de l'ordre public afin de rester seuls souverains sur leur territoire. La notion d'ordre public européen pourrait hypothétiquement remettre en cause, pour partie seulement, cette compétence. Des réticences à accepter la notion d'ordre public européen se font par conséquent ressentir.

Certains auteurs, certains États même, craignent que la mise en place et la reconnaissance d'un ordre public européen mènent à la négation des spécificités étatiques ainsi qu'à la mise en place de règles impératives au travers du principe de primauté privant de ce fait les États de leur pouvoir de décision. De ce point de vue, l'ordre public européen viendrait vider de son sens la notion originelle d'ordre public, celle qui, comme l'énonce le titre d'un article de doctrine, priverait les États d'un pouvoir qui leur est essentiel, « du pouvoir des États de définir les exigences de l'ordre public selon leurs conceptions propres »⁹⁶. Or, toujours de ce point de vue, y compris lorsqu'il s'agit de la protection des personnes, peut-être même surtout dans ce cas, la compétence des États semble de mise. Force est de constater qu'« on admet généralement qu'il existe un lien consubstantiel entre sécurité et souveraineté, la garantie de la première paraissant être l'objectif que poursuit, avec plus ou moins de succès, la seconde »⁹⁷.

⁹⁴ Sylvaine Poillot-Peruzzetto, « Ordre public et droit communautaire (en hommage au doyen Boyer) », *Recueil Dalloz*, n° 25, juillet 1993, p. 177 à 217.

⁹⁵ Et pour cause, l'ordre public est une notion liée à celle de souveraineté des États, en ce sens v. Johanna Guillaumé, « L'ordre public international selon le rapport 2013 de la Cour de cassation », *Recueil Dalloz*, n° 37, 30 octobre 2014, p. 2121 : « L'avant-propos, rédigé par le professeur Guillaume Drago, définit l'ordre public 'comme l'horizon de l'État légal fixant les bornes de ce qui est possible et de ce qui est interdit, comme le rappel des limites qu'il ne faut pas franchir afin de conserver ce vouloir-vivre-ensemble qui fait une Nation'. L'ordre public exprime donc l'identité la plus profonde de l'État et de la Nation, tandis que l'exception d'ordre public assure la cohérence de l'ordre juridique et la protection des sujets de droit selon les conceptions nationales. En ce sens, l'ordre public est étroitement lié à la souveraineté étatique ».

⁹⁶ Horatia Muir Watt, « Du pouvoir des États de définir les exigences de l'ordre public selon leurs conceptions propres », *Revue critique de droit international privé*, n° 3, septembre 2000, p. 481 à 497.

⁹⁷ Bruno Cotte, « Sécurité et souveraineté », *Revue française de droit administratif*, n° 6, janvier 2012, p. 1102 à 1107.

Cette affirmation résume parfaitement le raisonnement du courant de pensée tendant à affirmer qu'il n'existe pas d'ordre public européen.

Pour résumer, les détracteurs de l'ordre public européen fondent leur jugement sur la souveraineté inhérente à l'existence de chaque État⁹⁸. La mise en place d'un ordre public européen harmonisé lèserait certains États dont les exigences d'ordre public national ne seraient pas érigées à l'échelle européenne. Cependant, malgré ces critiques et réticences, la notion d'ordre public européen tend à prendre de l'importance. La montée en force de l'idée d'un ordre public européen n'est pas seulement doctrinale, des avancées concrètes sont bien visibles en ce sens.

2° L'ordre public européen : un concept ascendant

A l'heure actuelle, l'idée d'un ordre public européen semble pouvoir percer⁹⁹. La mise en place d'un tel ordre public semble être vecteur de l'approfondissement de la construction européenne qui, au travers de cette notion, pourrait passer un cap. Sémantiquement, l'ordre public européen n'existe pas dans les traités. Malgré cela, bon nombre de voix s'élèvent dans le but d'affirmer et de mettre en avant une telle existence. Outre l'appréhension par l'Union européenne du caractère national de l'ordre public en ce qu'il permet aux États de faire certaines exceptions à l'application des règles découlant des traités, un ordre public européen propre pourrait mener vers une protection accrue des citoyens. En ce qui concerne l'Union européenne, il est souvent question d'un ordre public dit économique, représenté par la libre circulation des personnes, biens et capitaux. L'objectif maintenant, pour les spécialistes du droit de l'Union européenne, est de faire basculer cet ordre public économique vers un « ordre public politique »¹⁰⁰. Les implications de l'existence d'un ordre public européen dit politique seraient multiples et indéniablement, les États verraient certaines de leurs compétences diminuées voire transférées à l'Union. Mais le contexte actuel marqué par la recrudescence des actes terroristes

⁹⁸ Certains auteurs pensent que s'il devait y avoir un ordre public européen, il ne serait que la superposition des règles nationales d'ordre public des États membres. En ce sens, v. Nicolas Binctin, « Ordre public », *Répertoire de droit commercial*, octobre 2020, pp. 156-161 : « l'ordre public de l'Union européenne est la somme des solutions les plus restrictives de chacun des États de l'Union ».

⁹⁹ A noter que le TFUE fait plusieurs fois référence à la notion d'ordre public.

¹⁰⁰ Sylvaine Poillot-Peruzzetto, « Ordre public et droit communautaire (en hommage au doyen Boyer), *op.cit.* note 94.

sur le territoire de l'Union n'est-il pas la preuve qu'il est nécessaire de mettre en place des règles européennes en matière de protection des personnes ?

Il est dorénavant essentiel de ne plus aborder l'ordre public sous le seul prisme de la dérogation que ce dernier peut incarner vis-à-vis du droit de l'Union européenne, idée que rejette d'ailleurs la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, il ne faut pas occulter le fait que toute mesure d'ordre public qui pourrait-être mise en œuvre par un Etat doit respecter le principe de proportionnalité¹⁰¹. Malgré cela, la réserve d'ordre public tient une place essentielle dans la préservation de leur souveraineté par les États étant donné que, basée « sur le fondement de considérations nationales jugées suffisamment impératives, elle permet aux États de s'opposer eux-mêmes, au moins partiellement, à certaines implications essentielles [des traités] »¹⁰². L'existence d'un ordre public européen ne remettrait aucunement en cause cette faculté des États à faire appliquer sur leur territoire des règles qu'ils jugent impératives, mais celui-ci permettrait la protection accrue des européens au travers de la protection de leurs droits fondamentaux. S'il existe un ordre public européen autre qu'économique, l'Union européenne n'en est pas le socle pour le moment. L'ordre public européen, « dont le fondement est le caractère constitutionnel de la Convention des droits de l'Homme, renvoie à une conception d'ensemble de la vie sociale. Il est constitué par des valeurs communes et un certain nombre de droits constitutifs de la société démocratique européenne »¹⁰³. L'ordre public européen se fonde dans le cas présent sur la Convention européenne des droits de l'Homme et sur la protection des droits énoncés par elle. Le Conseil de l'Europe constitue le cadre initial de la création de cet ordre public européen qui s'impose à l'Union européenne en vertu du principe selon lequel la Convention européenne des droits de l'Homme doit être respectée par les États membres.

La constitution d'un ordre public européen au travers du respect des droits de l'Homme est intervenue et permet de clarifier le débat autour de cette notion. Dans son arrêt *Loizidou contre Turquie*, la Cour européenne des droits de l'Homme pose pour la première fois le principe d'un ordre public européen fondé sur les droits de l'Homme en abordant la Convention européenne des droits de l'Homme en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen »¹⁰⁴. La Cour affirme au surplus qu'elle « doit tenir compte de la nature particulière

¹⁰¹ CJUE, aff. C-243/01, *Gambelli e.a.*

¹⁰² Étienne Picard, « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *AJDA*, n° hors-série, octobre 1996, p. 55 à 76.

¹⁰³ Kiliya Dominique Kamwanga, *Les mécanismes internationaux de protection et l'effectivité des droits de l'homme* [en ligne], Mémoire.

¹⁰⁴ CEDH, 28 juillet 1998, *Loizidou c. Turquie* [GC], point 75.

de la Convention, instrument de l'ordre public européen pour la protection des êtres humains »¹⁰⁵. La vision de l'ordre public européen de la Cour européenne des droits de l'Homme est centrée sur la protection des citoyens, sur la défense des droits de l'Homme. Comme le résume Dean Spielmann, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme, l'objectif principal est de « faire de l'ordre public européen un ordre de paix »¹⁰⁶.

L'ordre public européen est un ordre public de protection dont le fondement repose sur la Convention européenne des droits de l'Homme et qui s'étend par conséquent à l'Union européenne dont les États membres respectent la Convention et les jugements de la Cour européenne des droits de l'Homme. Mais à un niveau strictement limité à l'Union européenne, l'ordre public semble n'être aujourd'hui principalement de nature économique¹⁰⁷. C'est pourquoi il est intéressant de se poser la question du rôle de la sûreté ferroviaire au sein d'un hypothétique ordre public de l'Union européenne.

B) Sûreté ferroviaire et ordre public européen : des notions convergentes

Si l'existence d'un ordre public propre à l'Union européenne ne semble pas prendre en compte les problématiques sécuritaires de celles-ci, certaines voix s'élèvent afin de créer un tel ordre public. Cependant, l'existence de l'ordre public européen, du point de vue des droits de l'Homme, n'est peut-être pas dénuée de tout lien avec la sûreté ferroviaire. Ainsi, il est important d'évoquer la sûreté ferroviaire en tant que composante de l'ordre public européen (1°). Mais si l'on part du principe qu'il n'existe pas d'ordre public propre à l'Union européenne, tout du moins pas en ce qui concerne la protection des personnes, l'harmonisation européenne ou le rapprochement des règles de sûreté ferroviaire pourrait-elle participer à l'émergence d'un ordre public de l'Union européenne ? (2°).

¹⁰⁵ *Ibid*, point 93.

¹⁰⁶ SPIELMANN, Dean, « The European Court of Human Rights as guarantor of a peaceful public order in Europe », Speech to Gray's Inn, 12th november 2014 : « making Europe's public order a peaceful one ».

¹⁰⁷ La notion d'ordre public de l'Union européenne est tout de même utilisée notamment par la doctrine dans d'autres domaines depuis quelques années. En ce sens, v. notamment Sébastien Palton, « Les fonctions du standard de l'État de droit en droit de l'Union européenne », *RTD. Eur*, n° 2, 29 juillet 2019, p. 305 ; Adeline Jauneau, « L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne, - Pascal de Vareilles-Sommières », *Rev. Crit. DIP*, n° 4, 23 mars 2020, p. 1128.

1° Les incidences de l'appartenance de la sûreté ferroviaire à l'ordre public européen

Le but premier de l'ordre public européen est la paix, la protection des personnes qui est aussi l'objectif de la sûreté ferroviaire. Malgré cela, il est nécessaire de clarifier la situation de la sûreté ferroviaire vis-à-vis de l'ordre public européen en ce sens que la Convention européenne des droits de l'Homme ne mentionne évidemment pas la sûreté ferroviaire. Il est toutefois possible de voir en la sûreté ferroviaire un moyen de protéger certains droits proclamés par cette même Convention.

La protection des passagers du transport ferroviaire notamment contre les attentats participe à la protection de l'un des droits les plus fondamentaux proclamés par la Convention européenne des droits de l'homme, le droit à la vie¹⁰⁸. Ainsi, l'ordre public européen se retrouve être protégé par la mise en place de mesures de sûreté. Affirmer que la sûreté ferroviaire fait partie intégrante de l'ordre public européen tel que prôné par la Cour européenne des droits de l'Homme paraît tout de même excessif. Il est plus perspicace d'aborder la sûreté ferroviaire comme un élément participant à la sauvegarde de l'ordre public européen. La nature de cet ordre public européen, fondé sur les droits de l'Homme, ne permet pas de considérer la sûreté ferroviaire comme un de ses éléments constitutifs. Mais cette affirmation n'empêche pas de penser que cette dernière participe à la préservation de l'ordre public européen, y compris si celui-ci se fonde sur les droits de l'homme. Ainsi, les incidences de l'ordre public européen sur la sûreté ferroviaire sont quasiment inexistantes.

En revanche, s'il existait un ordre public de l'Union européenne, au sens de la protection des citoyens, la sûreté ferroviaire en ferait indubitablement partie. A l'instar de la vision nationale de l'ordre public, l'ordre public de l'Union européenne permettrait à celle-ci d'imposer des règles aux États, règles dont la finalité serait de protéger les citoyens européens. Dans ce cadre encore hypothétique à l'heure actuelle, la sûreté jouirait d'un statut différent de ce qu'il est aujourd'hui. Au surplus, aborder la sûreté ferroviaire en tant que composante de l'ordre public de l'Union européenne mènerait par conséquent à une harmonisation au moins partielle des règles en la matière et ce, pour une raison parfaitement logique. Si la sûreté ferroviaire devait se caractériser au travers de son affiliation à l'ordre public de l'Union européenne, cette appartenance impliquerait le fait que les règles de sûreté ferroviaire trouvent leur origine dans l'Union européenne. L'ordre public de l'Union européenne, en vertu de sa

¹⁰⁸ Article 2 de la CEDH.

qualité d'ordre public, serait défini par l'Union européenne¹⁰⁹. Implicitement, il en serait de même pour la sûreté ferroviaire qui jouirait d'une force conséquente au sein de la hiérarchie des normes européennes. Les normes de sûreté ferroviaire édictées par l'Union européenne viendraient ainsi s'imposer aux États en tant que normes d'ordre public de l'Union. Les règles auxquelles il est fait ici référence obtiendraient un caractère impératif, obligatoire auprès des États membres qui pourrait pallier aux difficultés aujourd'hui éprouvées dans ce domaine.

La sûreté ferroviaire, à partir du moment où elle serait abordée au travers d'un ordre public de l'Union européenne effectif et dans lequel la protection des personnes ne constituerait plus une prérogative principalement étatique, pourrait jouir d'une force inédite en la matière. A cela s'ajouterait l'harmonisation partielle intrinsèque qui interviendrait indubitablement en cas de création d'un ordre public de l'Union européenne au sein duquel la sûreté ferroviaire serait abordée comme en étant une composante. Néanmoins, force est de constater qu'il n'existe pas de telle réalité, que la sûreté ferroviaire reste un domaine national et qu'il n'existe pas d'ordre public de l'Union européenne tel qu'abordé présentement¹¹⁰. C'est pourquoi il peut être intéressant d'aborder le sujet de manière inverse, en ne se demandant pas uniquement si la création d'un ordre public de l'Union européenne peut mener à l'harmonisation ou au rapprochement des règles de sûreté ferroviaire mais *a contrario* en s'interrogeant au même titre sur la possibilité de créer cet ordre public, ou tout du moins ses prémices, au travers de l'harmonisation ou du rapprochement des règles de sûreté ferroviaire européennes.

2° L'harmonisation de la sûreté ferroviaire à l'échelle européenne pourrait-elle le cas échéant participer à la création d'un ordre public de l'Union européenne ?

Le terme essentiel de cette réflexion est bien celui évoquant une simple participation à la création d'un ordre public de l'Union. L'ordre public, de manière générale, est une notion évidemment trop complexe pour ne se former qu'à partir de l'harmonisation de règles régissant une partie, certes importante, mais infime de ce que recouvre la protection des citoyens de l'Union européenne. De plus, les réflexions liées à cette interrogation induisent de (re)clarifier

¹⁰⁹ V. à ce propos Caroline Boiteux-Picheral, *L'ordre public européen : recherches sur une notion complexe en droit communautaire et droit européen des droits de l'homme*, thèse, Montpellier, 1999, 426 p. ; Adeline Jeauneau, *L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne : essai de systématisation*, thèse, Paris, 2015, 496 p.

¹¹⁰ Il ne s'agit pas ici d'une volonté mais bien de l'étude d'une hypothèse qui induirait une évolution de la sûreté ferroviaire telle qu'elle se caractérise aujourd'hui.

la situation quant à l'harmonisation partielle des règles de sûreté ferroviaire à l'échelle européenne. Ce sujet de la sûreté ferroviaire qui, avec la recrudescence des atteintes portées à ce mode de transport, est sur le point de devenir incontournable. Ainsi, malgré le caractère national des prérogatives en la matière, il semblerait qu'au moins un rapprochement des règles soit nécessaire. Cependant, à l'heure actuelle, les États semblent malgré tout éprouver des difficultés à s'accorder et par conséquent à perdre une partie de leurs prérogatives représentées par la capacité à mettre en place les mesures de sûreté ferroviaire de leur choix sur leur territoire.

A partir du moment où une harmonisation ou un rapprochement interviendrait, de nombreuses conséquences seraient induites dont l'une concernant l'ordre public de l'Union. L'harmonisation de mesures ayant pour objectif de protéger les citoyens mène directement à une réflexion autour de l'ordre public de l'Union européenne. L'ordre public, dans son acception nationale, regroupe les mesures participant notamment à la protection des citoyens d'un État. Au travers de cette notion, l'État entend permettre à ses citoyens de vivre sans que leur intégrité physique ou même morale soit compromise. L'harmonisation des mesures de sûreté ferroviaire au niveau européen poursuivrait le même objectif. C'est pourquoi l'harmonisation ici en question pourrait effectivement participer à la création d'un ordre public européen. S'il devait exister un ordre public de l'Union tel qu'on l'entend, la sûreté ferroviaire, une fois au moins partiellement harmonisée, en serait une composante.

Mais la création d'un ordre public de l'Union ne peut se fonder uniquement sur l'harmonisation des mesures de sûreté ferroviaire. S'il paraît vraisemblable que la création d'un ordre public de l'Union entraînerait une assimilation de la sûreté ferroviaire en son sein, l'inverse n'est pas vrai. Malgré cela, la sûreté ferroviaire pourrait s'avérer être un déclencheur, un élément important d'un mouvement tendant à rapprocher les règles dans le domaine de la protection des citoyens européens. La sûreté ferroviaire, seule, ne pourrait prétendre à introduire un ordre public de l'Union au sens de la protection des citoyens.

Ainsi, il faut savoir raison garder et ne pas donner à la sûreté ferroviaire un rôle qui n'est pas le sien et la propulser comme étant le fer de lance de la création de l'ordre public de l'Union. Finalement, il semble judicieux d'aborder la sûreté ferroviaire en tant qu'exemple concret de ce que tend à être la politique de sécurité de l'Union¹¹¹. La généralisation de la menace terroriste

¹¹¹ Outre les compétences de l'Union en matière de PESC conférées par l'article 2, 4 du TFUE ou l'existence de compétences partagées entre elle et ses États membres concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice en vertu de l'article 4, 2, j) de ce même TFUE, la sûreté ferroviaire fait partie des domaines constituant l'apanage des États membres en vertu de l'article 4, 2 du TUE qui dispose que l'Union « respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de

fait peser sur l'Europe un climat au sein duquel le rapprochement des règles semble être une partie de la solution. Chaque État, en raison de la liberté de circulation existante, ne peut que difficilement se défendre seul face à cette menace grandissante. L'harmonisation partielle des règles de sûreté ferroviaire peut constituer les prémices à une harmonisation plus générale des règles visant à protéger les citoyens, puis par la force des choses à la création d'un ordre public de l'Union. La période actuelle semble propice à la création de cet ordre public étant donné le besoin de la population de l'Union d'être protégée. La menace qui pèse aujourd'hui sur l'Europe n'a pas connue une telle ampleur depuis de nombreuses années, ce qui intensifie le sentiment de nécessité d'un rapprochement des règles. L'harmonisation partielle des règles de sûreté ferroviaire à l'échelle européenne pourrait effectivement participer à la création d'un ordre public de l'Union européenne, mais seulement si elle s'inscrit dans un mouvement plus général.

Section 2 : La méthodologie de la sûreté

La sûreté des transports se pense et se construit différemment de la sécurité. Il est bien question ici de la sûreté des transports de manière globale dans le sens où, malgré des différences pratiques liées aux caractéristiques propres à chaque mode de transport, l'élaboration des mesures de sûreté poursuit une logique similaire et ce sans distinction du transport visé par les mesures en question. Ainsi, il existe un fil conducteur à la mise en œuvre de mesures de sûreté des transports (§1). En ce qui concerne le transport ferroviaire plus spécifiquement, la mise en œuvre de mesure de sûreté doit non seulement prendre en compte les spécificités de ce mode de transport, mais également garantir une protection globale, ainsi, la sûreté ferroviaire jouit d'un vaste champ d'action (§2).

§ 1 : La technicité de la sûreté

La technicité de la sûreté ferroviaire n'est pas seulement affaire d'ingénierie. Dans ce contexte, la technicité de la sûreté ferroviaire réside notamment dans le travail de prévention

sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ». Ainsi, la sûreté est symptomatique des limites de l'Union européenne en matière de sécurité globale.

effectué et qui est primordial. Le but premier des mesures de sûreté est d'empêcher les atteintes, c'est pourquoi bon nombre des mesures instaurées en la matière prévoit des procédés destinés à lutter contre ces atteintes potentielles, avant que celles-ci ne viennent entraver le bon déroulement du transport (A). Mais au-delà de l'importance de la prévention, la technicité de la sûreté ferroviaire intervient également au travers de l'adaptation constante dont elle doit faire preuve (B).

A) La prévention en tant que fer de lance de la sûreté

Outre la réaction à un événement qui se serait produit, une part essentielle de la sûreté est caractérisée par la lutte contre la survenance d'actes illicites. Malgré cela, force est de constater que les réactions à des atteintes sont elles aussi prévues à l'avance. Une partie importante de la sûreté ferroviaire se déroule par conséquent en amont des atteintes, qu'elles se produisent ou non (1°). De surplus, il n'existe pas de risque zéro, il est impossible d'avoir la certitude qu'aucune atteinte n'interviendra malgré les mesures de sûreté. A ce titre, la sûreté ferroviaire découle d'une démarche délicate, la gestion des risques (2°).

1° Une importante action en amont

L'intérêt d'agir en amont est simple et de deux ordres. Non seulement ce type d'action permet d'empêcher une atteinte, d'agir avant que celle-ci ne vienne nuire au transport, mais une action en amont rend possible l'instauration de procédures dont l'objectif est d'intervenir en réaction à une action malveillante touchant le transport ferroviaire. L'action préventive relève d'une méthode dont l'essence est constituée par des réflexions autour des menaces potentielles, il s'agit d'anticiper les menaces afin de prévoir les mesures permettant de les empêcher ou de minimiser leurs effets si elles se produisent. Toute la question de la sûreté ferroviaire tourne principalement autour d'une méthode d'élaboration des règles de sûreté ferroviaire liée à la gestion des risques. Le rapprochement des règles de sûreté ferroviaire au sein de l'Union européenne, si et quand il interviendra, devrait conduire à la mise en avant d'une méthode qui, sur le fond, semble être relativement identique à la plupart des systèmes de sûreté européens malgré certaines différences entre les mesures instaurées à ce sujet. L'élaboration des règles de sûreté ferroviaire « est délicate en réalité car les autorités nationales ne peuvent se fonder sur

les études probabilistes utilisées dans le cadre de la gestion des risques en matière de sécurité, et doivent envisager des scénarios purement théoriques, dont l'occurrence est impossible à calculer scientifiquement »¹¹². Cette méthode peut à première vue paraître relativement aléatoire. Or, la création des scénarii en cause se base sur de sérieuses études visant à envisager le maximum de cas dans lesquels le transport ferroviaire serait soumise à des atteintes.

Concernant les transports terrestres, un exemple de la construction de ces scénarii et de leur importance réside dans une circulaire du 7 octobre 2005 relative à la sûreté des transports terrestres de marchandises dangereuses¹¹³. Outre l'apport d'une définition de la sûreté¹¹⁴, l'intérêt de cette circulaire se situe dans l'appréhension de l'évaluation des risques¹¹⁵ qui tient une place prépondérante lorsqu'il est question de sûreté. A ce titre, les risques sont présentés comme « la résultante de deux composantes, d'une part les conséquences pouvant découler de l'événement redouté, d'autre part la probabilité d'occurrence de cet événement. Leur combinaison sur une matrice permet ensuite de définir des zones de 'criticité' plus ou moins élevée »¹¹⁶. Cette approche nécessite un travail de fond préalable consistant en une étude complète du transport et de ses failles. Une fois le risque évalué, la méthodologie de la sûreté consiste à créer des scénarii qui serviront de base à la réponse apportée en amont ainsi qu'en aval dans le cas où l'évènement redouté venait à se produire. Ces scénarii, dans le cas de la circulaire évoquée ici, concernent le vol¹¹⁷, le détournement¹¹⁸ ou encore l'attentat¹¹⁹. Créer ces

¹¹² Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 325.

¹¹³ Circulaire n° 2005-62 du 7 octobre 2005 relative à la sûreté des transports terrestres de marchandises dangereuses ; contrôle des nouvelles dispositions réglementaires (Texte non paru au Journal Officiel), EQU0510292C.

¹¹⁴ *Ibid.*, 4.1 : « Le terme 'sûreté' a pris désormais en français le sens de 'prévention des actions malveillantes et de protection contre leurs effets', par opposition au terme 'sécurité' ».

¹¹⁵ A noter l'importance de cette même notion de risque dans l'appendice C de la COTIF relative au transport ferroviaire international de marchandises dangereuses.

¹¹⁶ Circulaire n° 2005-62 du 7 octobre 2005, *op. cit.* note 113, 6.1.

¹¹⁷ V. Circulaire n° 2005-62 du 7 octobre 2005, *op. cit.* note 113, 6.2, a) : le vol « est surtout à redouter lors des phases d'arrêt : chargement et déchargement, stationnement en zone surveillée ou non, voire feu rouge ou passage à niveau... ».

¹¹⁸ V. Circulaire n° 2005-62 du 7 octobre 2005, *op. cit.* note 113, 6.2, b) : « Le détournement peut intervenir n'importe où, y compris sur les voies les plus fréquentées (cf. note 13), mais est plus particulièrement à redouter dans les zones isolées et/ou peu exposées au regards (forêts, zones accidentées...) et lors des arrêts. Il nécessite cependant une organisation et des moyens qui ne sont généralement pas à la portée d'individus isolés. Compte tenu de cette nécessité d'organisation préalable, les transports fréquents ou à horaires/itinéraires réguliers sont notablement plus exposés que les autres ».

¹¹⁹ V. Circulaire n° 2005-62 du 7 octobre 2005, *op. cit.* note 113, 6.2, c) : « Cette menace ne concerne en principe que les produits pouvant produire directement un effet nocif grave : matières explosibles, gaz toxiques ou inflammables principalement, et en des endroits où les dégâts peuvent être importants (agglomérations et autres rassemblements de personnes, points sensibles tels que grands ponts, barrages, sites 'Seveso'...) [...] Elle est extrêmement difficile à contrer car il n'existe pas de mesure de prévention réellement efficace, si ce n'est le choix des itinéraires et, éventuellement, la mise en place d'escortes armées. Il semble toutefois qu'en dehors de périodes de crise, le risque de tels attentats soit relativement limité en France ».

scenarii représente un moyen de tenter de parer à un maximum d'éventualités possibles en étudiant précisément et en recensant les menaces qui peuvent peser sur le transport.

L'étendue de ce travail, au regard des caractéristiques du transport ferroviaire¹²⁰, est très conséquente. Il s'agit notamment de répertorier les menaces potentielles, ce qui représente une tâche délicate. De plus, une difficulté d'envergure s'ajoute. Comme évoqué ici par Muriel Ubéda-Saillard, le travail effectué en termes de sûreté ferroviaire ne peut être que moins précis que ce qui existe en matière de sécurité. Les mesures de sécurité résultent d'études probabilistes, ce qui permet de poser un cadre plutôt précis quant aux mesures à instaurer. Contrairement à la sécurité, la sûreté ferroviaire est le fruit de scénarios théoriques dont en résulte une incertitude inévitable. Mêlée aux caractéristiques du transport ferroviaire, cette incertitude rend la sûreté complexe. Tant qu'aucune atteinte ne se produit, il est difficile de jauger l'efficacité d'une mesure de sûreté.

Au regard de ces éléments, la sûreté ferroviaire se révèle être un élément empirique. Les mesures de sûreté naissent des expériences passées. Lorsqu'une atteinte a lieu, des leçons sont tirées afin d'éviter qu'un tel acte ne se reproduise. L'évolution des menaces ainsi que des atteintes contre le transport ferroviaire peuvent parfois mener à la création de nouveaux scénarios directement centrés sur la découverte de failles dans le système de sûreté. La sûreté ferroviaire se renforce au fil du temps par ce procédé. L'objectif de la création d'une base commune de sûreté ferroviaire au sein de l'Union européenne est d'utiliser les expériences vécues dans chaque État membre et parvenir à protéger le transport ferroviaire face à une multitude d'atteintes. L'expérience est la clé de voûte de la sûreté ferroviaire européenne.

S'ajoutant à la facette aléatoire des scénarii, la mise en œuvre de procédures destinées à répondre à des atteintes ciblées permet une réaction rapide et participe à une tentative de minimisation des dégâts subis. La capacité de réaction est un volet stratégique de la sûreté qui se prépare également en amont. S'il est compliqué de mettre en œuvre des mesures de réaction à des atteintes ponctuelles et inédites, certains cas de figure semblent moins compliqués non pas à endiguer totalement mais au moins à appréhender. Ainsi, l'existence de menaces et d'atteintes récurrentes au transport ferroviaire sont la cible de mesures bien établies pour tenter de lutter contre leur recrudescence. Par exemple, l'exposition des transports en commun tels que les métros à la fraude, aux vols ou à l'agression des passagers a engendré la mise en œuvre

¹²⁰ Le fait par exemple que le transport s'effectue sur des infrastructures captives induit une protection tout au long du voyage et non seulement dans les gares, ce qui peut induire des mesures de grande envergure.

de mesures telles que la pose de portique de sécurité ou l'installation de caméras de surveillance. Ce type de menaces récurrentes sont sujettes à une action en amont des autorités de sûreté. Malgré le fait que ces atteintes perdurent, les réflexions autour des actions préventives de lutte contre ces phénomènes permet de diminuer le nombre d'atteintes ou d'identifier plus aisément les auteurs de celles-ci.

A ces scénarios s'ajoutent des exercices durant lesquels on procède à des simulations d'atteintes afin de tester les procédures destinées à protéger le transport ferroviaire. L'intérêt de ces exercices est non seulement de s'assurer de l'efficacité de mesures destinées à être appliquées mais également de les améliorer dans les cas où les exercices révèlent des lacunes. Cette procédure d'exercices participe à ce travail en amont, à ce travail de gestion des risques. Outre la difficulté de prouver l'efficacité réelle des mesures pensées en amont, la gestion des risques s'avère délicate et ce, pour plusieurs raisons.

2° La délicate gestion des risques

La méthode utilisée afin de créer des mesures de sûreté ferroviaire basée sur la gestion des risques comporte indubitablement des failles. En plus de l'impossibilité d'avoir la certitude que les mesures adoptées seront efficaces, force est de constater que « ces méthodes peuvent dès lors s'avérer problématiques au regard de la nécessaire démonstration de la proportionnalité des exigences nationales ainsi définies, en vue de respecter le droit de l'Union européenne »¹²¹. La proportionnalité des mesures de sûreté ferroviaire se mesure au regard des libertés individuelles impactées¹²² par ces dernières ainsi que leur efficacité et leur nécessité. Le fait que les mesures soient basées sur des scénarios théoriques induit une difficulté certaine pour démontrer la proportionnalité étant donné que la preuve de cette nécessité ne pourrait être apportée qu'à la suite d'une application réelle de ces mesures. De plus, les mesures de sûreté ferroviaire, qui ont pour objectif de protéger l'ordre public, revêtent un caractère particulier et pourraient faire l'objet d'une utilisation abusive par les États. C'est pourquoi le droit de l'Union européenne borne l'étendue des mesures mises en œuvre en vertu de la gestion du risque afin de s'assurer de l'absence de mesures à caractère protectionniste. Il est par conséquent nécessaire d'encadrer la méthode de production des mesures de sûreté dans le sens où il est compliqué de

¹²¹ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 325.

¹²² V. A) *Sûreté ferroviaire et libertés individuelles*, p. 71.

définir le degré de restriction des libertés acceptable au regard du risque. La proportionnalité est un principe incontournable de la gestion du risque sous peine de voir appliquées des mesures trop restrictives au regard du risque encouru¹²³.

Afin de comprendre au mieux ce que représente la gestion des risques et les difficultés qu'elle engendre notamment face à l'exigence de proportionnalité, il est nécessaire d'aborder la notion de risque. Au regard de la définition donnée supra¹²⁴, la gestion du risque apparaît comme une méthode instaurant des degrés de protection différent selon l'importance de l'élément qui doit être protégé. La probabilité d'occurrence d'un événement citée par la circulaire diffère et en fonction de ce degré, la protection est plus ou moins forte. Au regard de l'ampleur de la protection qu'il convient d'assurer lorsqu'il est question de sûreté ferroviaire, la nécessité d'établir des priorités est incontestable. Un rapport du Sénat français fait état de cette caractéristique de la gestion du risque dans la sûreté ferroviaire en expliquant que « le risque n'est évidemment pas le même dans l'ensemble des gares et stations de métro situées sur le territoire national. Il croît en général avec le nombre de passagers en transit dans la gare ou la station concernée »¹²⁵. Cette irrégularité de la protection du transport ferroviaire, inévitable, est également liée à la question du financement de la sûreté. Cette facette sera étudiée spécifiquement par la suite¹²⁶, mais le coût de la sûreté ferroviaire implique de cibler des points névralgiques du transport ferroviaire, des points dont le risque d'atteinte est le plus grand. A cela s'ajoute les répercussions qu'aurait une atteinte. Dans ce cas également, il existe des points plus sensibles que d'autres.

Comme énoncé dans la circulaire, ces deux critères se recoupent et débouchent à la création d'un système de sûreté différencié. La gestion du risque est la résultante de différentes phases qui la précèdent et qui aboutissent à l'instauration de règles de sûreté. Une bonne gestion des risques induit une analyse exacte de ceux-ci. En effet, comment gérer un risque si celui-ci n'est pas correctement défini ? Il s'agit ensuite d'adapter les moyens adéquats à mettre en œuvre

¹²³ V. Michel Fromont, « Le principe de proportionnalité », *AJDA*, n° Hors-série, 20 juin 1995, p. 156 : « il a valeur constitutionnelle, est un principe ayant pour objet de modérer l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir administratif, il impose un certain équilibre entre l'atteinte portée aux droits individuels et l'intérêt que présente cette atteinte pour l'intérêt de la collectivité, il comporte les trois exigences de l'aptitude, de la nécessité et d'un rapport de proportion *stricto sensu* » ; Jacques Ziller, « Le principe de proportionnalité », *AJDA*, n° Hors-série, 10 juin 1996, p.185 : « le principe de proportionnalité contient celui de l'adéquation (proportionnalité entre les objectifs et les moyens) de la nécessité et de la capacité à produire les effets recherchés ».

¹²⁴ V. note 116.

¹²⁵ Alain Fouché ; François Bonhomme, *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité dans les gares*, 13 janvier 2016, p. 9.

¹²⁶ V. Section 2 : La réglementation du financement de la sûreté ferroviaire, p. 381.

afin de répondre à ce risque et empêcher sa concrétisation. Les difficultés liées à la gestion des risques résultent en parties de ces étapes préliminaires essentielles. C'est pourquoi la gestion du risque est si délicate, une erreur ou un oubli concernant la définition et la délimitation du risque peut avoir d'importantes conséquences. De plus, la question de la proportionnalité abordée ici induit des réflexions parfois compliquées quant aux moyens à mettre en œuvre afin d'assurer la sûreté du transport ferroviaire.

Si le risque reste une notion relativement vague, elle est en pratique adaptée au domaine auquel elle est rattachée. En ce qui concerne la sûreté ferroviaire, le risque est multiple. Ainsi, l'utilisation de nouvelles technologies contribue à la gestion du risque, à la possibilité d'agir en amont. Ces technologies sont décrites comme un « puissant levier d'identification des situations à risque »¹²⁷ mais elles restent faillibles malgré tout. La gestion du risque est finalement une quête continuelle de nouveaux moyens destinés à améliorer sans cesse la protection du transport et de ses passagers. Jamais un niveau de protection totale ne sera atteint. En effet, il est indispensable de garder à l'esprit que le risque zéro n'existe pas, pourtant, il est du ressort des acteurs de la sûreté de faire en sorte que les moyens mis en œuvre permettent d'assurer un niveau optimal de protection du transport. De ce fait, l'adaptation des règles de sûreté est indispensable à la création d'un niveau global élevé de sûreté.

B) La sûreté, une affaire d'adaptation constante

Le transport ferroviaire est un domaine clairement unique. Les particularités qui lui sont inhérentes représentent un élément central de la détermination des mesures de sûreté. Elles expliquent également l'impossibilité d'appliquer certaines mesures appliquées aux autres modes de transport. Par conséquent, l'instauration des mesures de sûreté ferroviaire doit non seulement être adaptée aux caractéristiques du transport (1°), mais également aux multiples formes des menaces qui pèsent sur lui (2°).

¹²⁷ Alain Fouché ; François Bonhomme, *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité dans les gares*, op. cit. note 125, p. 60.

1° L'adaptation aux caractéristiques du transport ferroviaire

Il est important d'aborder ici les caractéristiques du transport ferroviaire afin de comprendre leur impact sur la mise en œuvre de mesures de sûreté adaptées. La création d'un socle européen de sûreté ferroviaire impliquerait de mettre ces caractéristiques au centre des réflexions. Celles-ci, sur le principe¹²⁸, sont identiques d'un État à un autre, elles sont propres au transport ferroviaire de manière générale. La spécificité la plus marquante du transport ferroviaire réside dans le fait que ce mode de transport s'effectue sur des infrastructures captives, c'est-à-dire que le rail est ancré sur le territoire des États, fixé au sol. De ce seul point de vue déjà, le transport ferroviaire est particulièrement vulnérable. La captivité de ses infrastructures l'expose à des atteintes susceptibles de se produire à tout moment du transport. Il est impossible de surveiller et de protéger l'intégralité du réseau ferroviaire de chaque État. De ce fait, cette caractéristique du transport par rail constitue une de ses grandes faiblesses en termes de sûreté.

Une seconde particularité du transport ferroviaire doit engendrer une adaptation des règles de sûreté, spécialement ces derniers temps. Dans ce contexte d'augmentation des actes terroristes, une tendance forte à la sécurisation est intervenue. Cette dynamique est notamment apparue pour le transport ferroviaire mais il s'agit d'un mouvement global. En ce qui concerne la protection du transport ferroviaire, la problématique réside dans la conciliation des mesures de sûreté avec la liberté de déplacement conférée par le train. L'atout principal du transport ferroviaire, du point de vue des voyageurs, est la facilité d'accès aux gares et aux trains qui permet de voyager aisément et de ne pas avoir à se présenter en gare plusieurs heures avant le départ comme c'est le cas pour le transport aérien. Cette donnée est particulièrement sensible lorsqu'il est question d'instaurer des normes de sûreté ferroviaire. La question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure la facilité de transport peut être entravée afin d'assurer une protection accrue de ce dernier. La principale mesure au cœur du débat à ce sujet est celle de la pose de portiques de sécurité aux abords de certains trains pour lesquels les risques d'atteinte sont grands¹²⁹. A la suite de l'attaque du Thalys, ce sujet a été longuement débattu en France. Le Sénat a notamment fait part de ses réserves quant à l'installations de tels portiques et affirme

¹²⁸ Par exemple, l'écartement des voies peut différer d'un État à un autre mais cela ne change pas le principe de captivité des infrastructures.

¹²⁹ V. Clémence Bauduin, *Ségolène Royale souhaite l'installation de portiques dans les gares nationales et internationales* [en ligne], www.rtl.fr, 17 novembre 2015, Disponible sur : <http://www.rtl.fr/actu/politique/segolene-royal-souhaite-l-installation-de-portiques-dans-les-gares-nationales-et-internationales-7780544360>.

que « rien ne garantit par ailleurs que cette mesure permette effectivement d'éradiquer la menace terroriste dans les transports. Outre qu'elle n'est pas infaillible, elle pourrait simplement avoir pour effet de déplacer le risque soit à l'intérieur de la gare, si ces portiques engendrent d'importantes files d'attente, soit sur les autres modes de transport (bus, embouteillages routiers, etc.) »¹³⁰. A cela le rapport ajoute que la décision « de ne réserver l'installation de portiques de sécurité qu'à l'entrée de certains services ferroviaires, comme le Thalys, ne fera que déplacer le risque vers les autres services ferroviaires ou guidés, par exemple sur le réseau Transilien »¹³¹. D'autres voix se sont levées contre cette volonté mais cela n'a pas empêché la pose de portique de sécurité sur les voies utilisées par Thalys.

La localisation des gares constitue également une particularité du transport ferroviaire qu'il convient de prendre en compte lors des réflexions attenantes à la sûreté ferroviaire. Les gares se trouvent pour beaucoup au cœur des villes et constituent parfois des lieux de passage y compris pour les personnes non-usagers du transport ferroviaire. Dès lors que les gares sont « imbriquées dans le tissu urbain »¹³², l'exigence de protection se fait plus forte en raison de l'accroissement du risque. La population susceptible d'être touchée est par conséquent plus nombreuse. S'ajoute à cela une seconde caractéristique inhérente aux gares représentée par le fait que celle-ci soient complètement ouvertes sur l'extérieur. Y compris en présence de portiques pour certains services ferroviaires, l'accès à la gare, à l'infrastructure en elle-même, est libre. Bien sûr, des caméras de surveillance sont présentes. Cependant, le libre accès aux gares en fait tout de même des cibles faciles. Les gares peuvent être également des lieux où des actes tels que des agressions ou des vols sont commis. Lutter contre ces actes délictueux nécessite non seulement l'usage des caméras à des fins de prévention ou de répression, mais également une présence humaine. La force de dissuasion des agents de sûreté est un élément susceptible de réduire la commission d'actes délictueux dans les gares.

¹³⁰Alain Fouché ; François Bonhomme, *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité dans les gares*, op. cit. note 125, p. 37.

¹³¹Alain Fouché ; François Bonhomme, *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité dans les gares*, op. cit. note 125, p. 37.

¹³²Alain Fouché ; François Bonhomme, *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité dans les gares*, op. cit. note 125, p. 321, (12).

La sûreté ferroviaire doit englober toutes les caractéristiques du transport ferroviaire au risque de ne pouvoir le protéger de manière appropriée. A l'échelle européenne, l'appréhension de ces particularités ne doit pas être un problème. Chaque État met en œuvre un système de sûreté ferroviaire qui lui est propre et qui intègre les caractéristiques de ce mode de transport. Les réflexions européennes à ce sujet doivent permettre de faire émerger des mesures de sûreté pleinement adaptée au transport ferroviaire. En plus d'une adaptation de la sûreté ferroviaire aux spécificités du transport, ce domaine induit au même titre une adaptation constante à la menace qui pèse sur le transport par rail.

2° L'adaptation continuelle aux différentes menaces

A l'image de nos sociétés actuelles, le transport ferroviaire fait face à une menace plurielle et changeante. L'efficacité des mesures de sûreté, aussi difficile soit elle à évaluer, est tributaire de cette adaptation continuelle. A ce niveau, l'une des principales difficultés relatives à la sûreté ferroviaire réside dans l'anticipation de nouvelles menaces. A ce titre, il convient d'aborder l'attaque du Thalys sous cet angle afin de comprendre ce qu'elle révèle. En effet, le terrorisme représente l'une des menaces si ce n'est la menace la plus grave qui puisse porter atteinte au transport ferroviaire ainsi qu'à ses passagers. Certes, il existe de nouveaux moyens d'action mais la tentative d'acte terroriste qui a touché le Thalys au mois d'août 2015 démontre que certains procédés restent inchangés. Depuis, des mesures de sûreté plus strictes ont été mises en œuvre. Cette attaque serait-elle révélatrice de la plus grande faiblesse de la sûreté ferroviaire ? L'identification de nouvelles menaces ne peut-elle émerger qu'à la suite d'une atteinte ? Le travail de prévention n'est-il finalement pas voué à être défaillant ? Sans occulter ni minimiser le travail de prévention effectué au nom de la sûreté ferroviaire, force est de reconnaître la difficulté d'identifier une menace nouvelle. Ainsi, la sûreté ferroviaire doit envisager un maximum de possibilités au risque de voir émerger une défaillance pouvant mener à des incidents graves. Cette possibilité de défaillance doit mener à un travail renforcé de la gestion des risques, et plus particulièrement de l'analyse du risque. Pour pallier certaines failles inhérentes à ce mode de création des mesures de sûreté, il est indispensable d'utiliser les expériences passées. L'attaque du Thalys a mis en exergue la vulnérabilité du transport

ferroviaire et a poussé une partie des États membres de l'Union européenne à agir en faveur d'une amélioration de la sûreté ferroviaire¹³³.

Malgré cette difficulté face aux nouvelles menaces, la sûreté ferroviaire évolue au fil du temps pour faire face à des atteintes inédites ou parfois anciennes mais dont les modalités sont nouvelles. Pour prendre un exemple marquant d'évolution de la menace qui pèse sur le transport ferroviaire, l'évocation de la cybersécurité apparaît opportune. Les évolutions technologiques ont poussé le transport ferroviaire à évoluer et notamment à informatiser bon nombre de manœuvres et manipulations permettant le bon fonctionnement des trains et des circulations. Ces évolutions ont été accompagnées par l'apparition d'une menace nouvelle directement liée à l'informatisation du réseau ferroviaire, le cyberterrorisme. Face à cela, la sûreté ferroviaire s'étoffe encore aujourd'hui au travers de mesures destinées à protéger ces réseaux de potentielles attaques informatiques. La cybersécurité fait partie de ces nouvelles préoccupations participant à l'évolution de la sûreté ferroviaire et qui démontrent l'adaptation de cette dernière aux nouvelles menaces. Ce processus d'adaptation, dans ce cas précis mais également de manière générale, est indispensable. En effet, il est impossible de lutter contre des cyberattaques sans un arsenal de mesures et de moyens spécifiquement dédiés à la cybersécurité¹³⁴.

L'adaptation des mesures de sûreté à la menace au travers des nouvelles technologies permet parfois de lutter contre des menaces anciennes à l'aide de nouveaux procédés. La fraude constitue une atteinte à la sûreté ferroviaire qui existe depuis la création du transport ferroviaire. La lutte contre la fraude, à la base exclusivement opérée via des contrôles, est aujourd'hui assurée par une association de moyens humains et de technologies telles que des portiques afin de valider son titre de transport ou des caméras de surveillance. Chaque évolution amène avec elle son lot de menaces, la sûreté ferroviaire doit s'adapter afin d'assurer la protection du transport. A cela s'ajoute les différences entre les menaces qui ne pèsent que sur certains segments du transport ferroviaire. C'est pourquoi les mesures de sûreté ne sont pas strictement identiques entre le transport à grande vitesse ou les métros. Certains segments du transport par rail sont plutôt soumis à la fraude tandis que d'autres sont plus susceptibles de faire l'objet d'une attaque terroriste même si une atteinte à la sûreté n'empêche pas l'autre. Encore une fois, la notion de risque est essentielle.

¹³³ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], *op. cit.* note 73.

¹³⁴ V. notamment les travaux de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer en coopération avec l'ENISA.

Pour adapter les mesures de sûreté à la menace, il est nécessaire d'identifier cette menace. La coopération entre les États, entre les acteurs du transport ferroviaire ou encore la coopération inter disciplinaire représentent des moyens d'identifier certaines menaces qui pour la plupart sont globales et communes à plusieurs activités. L'échange d'informations est une des clés de l'adaptation des mesures de sûreté aux différentes menaces. Plus les États et acteurs du transport ferroviaires échangeront leurs informations, plus les différents systèmes de sûreté seront aptes à répondre à toute sorte de risques. Finalement, les menaces évoluent constamment et ce, de manière inévitable. Les mesures de sûreté doivent suivre ce mouvement, détecter les nouvelles menaces et s'adapter en créant de nouvelles mesures ou en modifiant les mesures existantes.

L'étendue du transport ferroviaire conduit à créer un système de sûreté qui lui est propre, avec des mesures d'ordre divers. La sûreté ferroviaire européenne, si un tel modèle émerge, doit permettre à chaque État membre de disposer d'un corpus de règles garantissant non seulement une évaluation et une gestion du risque adaptée à ce mode de transport, mais également une protection globale du transport ferroviaire dans la pratique.

§2 : De l'importance de protéger le transport ferroviaire dans sa globalité

Au rang des difficultés liées à la mise en œuvre de règles de sûreté ferroviaire se trouve la nécessité de protéger le transport ferroviaire dans sa globalité. L'idée est maintenant de mettre en avant le besoin de protéger certains services ferroviaires particuliers. C'est pourquoi les réflexions autour de la sûreté ferroviaire ne doivent pas éluder la protection des emprises ferroviaires (A) ou la protection du fret ferroviaire (B).

A) La protection des emprises ferroviaires

Le transport ferroviaire ne se limite pas au transport de voyageurs ou à l'exécution de la mission de transport. Les emprises ferroviaires doivent être protégées en ce qu'elles constituent une condition centrale du bon déroulement de la mission de transport. A ce titre, l'infrastructures ferroviaire doit disposer d'une protection certaine, afin de permettre le transport (1°). Comme évoqué précédemment, il existe dans le transport ferroviaire des cibles

particulièrement sujettes à des atteintes qui, de ce fait, doivent faire l'objet d'une surveillance particulière (2°).

1° La sûreté de l'infrastructure ferroviaire¹³⁵

Le transport ferroviaire est totalement dépendant de ses infrastructures, y compris durant le trajet. C'est pourquoi il est essentiel de protéger ces infrastructures au même titre que le matériel roulant. Outre les gares d'ores et déjà évoquées, il existe des infrastructures dont en premier lieu apparaissent les rails, évoqués dans la définition précitée. Les rails sont des éléments indissociables du transport ferroviaire et leur présence est une condition *sine qua non* de l'exécution de la mission de transport ferroviaire. L'ensemble des rails constituent le réseau ferroviaire sur lequel aucun maillon ne doit manquer au risque de perturber le trafic ferroviaire ou d'assister à une possible catastrophe. La problématique de la sûreté des rails se situe au

¹³⁵ Selon l'Annexe I de la Directive 2012/34/UE du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (refonte), *J.O.U.E.* n° L 343 du 14 décembre 2012, p. 32–77, l'infrastructure ferroviaire « se compose des éléments suivants, pour autant qu'ils fassent partie des voies principales et des voies de service, à l'exception de celles situées à l'intérieur des ateliers de réparation du matériel et des dépôts ou garages d'engins de traction, ainsi que des embranchements particuliers:

- terrains,
- corps et plate-forme de la voie, notamment remblais, tranchées, drains, rigoles, fossés maçonnés, aqueducs, murs de revêtement, plantations de protection des talus, etc.; quais à voyageurs et à marchandises, y compris dans les gares de voyageurs et les terminaux de marchandises; accotements et pistes; murs de clôture, haies vives, palissades; bandes protectrices contre le feu, dispositifs pour le réchauffage des appareils de voie; croisements, etc.; écrans pare-neige,
- ouvrages d'art: ponts, ponceaux et autres passages supérieurs, tunnels, tranchées couvertes et autres passages inférieurs; murs de soutènement et ouvrages de protection contre les avalanches, les chutes de pierres, etc.,
- passages à niveau, y compris les installations destinées à assurer la sécurité de la circulation routière,
- superstructure, notamment: rails, rails à gorge et contre-rails; traverses et longrines, petit matériel d'assemblage, ballast, y compris gravillon et sable; appareils de voie, etc.; plaques tournantes et chariots transbordeurs (à l'exception de ceux exclusivement réservés aux engins de traction),
- chaussées des cours de voyageurs et de marchandises, y compris les accès par route et les accès pour piétons,
- installations de sécurité, de signalisation et de télécommunication de pleine voie, de gare et de triage, y compris installations de production, de transformation et de distribution de courant électrique pour le service de la signalisation et des télécommunications; bâtiments affectés auxdites installations; freins de voie,
- installations d'éclairage destinées à assurer la circulation des véhicules et la sécurité de cette circulation,
- installations de transformation et de transport de courant électrique pour la traction des trains: sous-stations, lignes d'alimentation entre les sous-stations et les fils de contact, caténaires et supports; troisième rail avec supports,
- bâtiments affectés au service des infrastructures, y compris une partie des installations destinées au recouvrement des frais de transport ».

niveau de leur vulnérabilité. Ces infrastructures captives forment un maillage plus ou moins étendu des territoires selon les États. Ainsi, le réseau ferroviaire peut être installé dans des endroits très reculés dans lesquels aucune protection du rail contre les atteintes extérieures n'est organisée. Une atteinte contre le rail ne paraît pas compliquée, qui pourrait par exemple être repéré alors qu'il place une charge explosive le long des rails situés dans une zone reculée afin de faire dérailler un train ? La sûreté des rails est une question importante au vu du statut des rails qui représentent un élément du transport ferroviaire dont la protection intégrale semble impossible. Or, s'il est bien évident que les rails resteront des infrastructures vulnérables, le travail autour de leur protection est essentiel. La question du rapprochement des règles européennes en matière de sûreté ferroviaire n'abordera probablement pas cette problématique. En effet, les États semblent encore les plus à même, grâce à une connaissance du terrain, d'identifier les zones à risque en la matière et à protéger le rail en conséquence. La protection des rails représente à la fois une particularité et une difficulté de la sûreté ferroviaire qu'il convient de traiter.

Outre les rails, d'autres infrastructures sont, de manière indirecte, essentielles au même titre au bon déroulement du transport ferroviaire. Ces infrastructures sont par exemple les entrepôts de stockage du matériel roulant ou les hangars dans lesquels s'effectuent l'entretien et les réparations de ce même matériel. L'objectif n'est pas d'affirmer qu'il s'agit de cible prioritaire pour lesquelles les risques sont grands. Malgré cela, une atteinte contre de telles infrastructures perturberait le trafic ferroviaire. C'est pourquoi il convient d'assurer leur protection dans le cadre de la sûreté ferroviaire. Les intérêts de la protection de ces infrastructures sont plutôt centrés autour d'intérêts économiques qui seront évoqués par la suite. En effet, le risque humain est moindre sur une attaque visant un entrepôt par exemple tandis que la destruction du matériel roulant stocké dans ce genre d'infrastructure engendrerait une perte économique certaine. Cette particularité de la sûreté ferroviaire de devoir assurer une protection étendue à des éléments qui ne semblent pas directement liés au transport ferroviaire lui-même mène à une prise de hauteur face à ce sujet. La sûreté ferroviaire doit aborder le transport ferroviaire dans son acception la plus large. Chaque maillon du transport ferroviaire revêt son importance et permet l'exécution de la mission de transport. L'objectif de la sûreté ferroviaire la pousse à protéger chacun de ces maillons et par conséquent les entrepôts et hangars dans lesquels se trouvent le matériel roulant et les personnels dédiés à son entretien. De plus, du matériel parfois onéreux servant à entretenir ou réparer le matériel roulant se trouvent dans certains de ces entrepôts. La détérioration, la destruction ou encore le vol de ces matériaux

peut avoir un coût conséquent ainsi que des effets négatifs sur la fourniture du service de transport.

Cette facette de la sûreté ferroviaire paraît moins sensible que les mesures instaurées afin d'éviter les actes terroristes contre les trains de voyageurs, cependant, elle ne doit pas être négligée. Malgré cela, la sûreté de ces infrastructures secondaires ne semble pas être au cœur des préoccupations et des débats entre les États et les acteurs du transport ferroviaire depuis l'attaque du Thalys. A l'instar de l'approche de la sûreté des rails, il semble peu probable que la sûreté de ces infrastructures fasse l'objet d'une approche à l'échelle européenne dans un premier temps bien que ce domaine n'apparaît pas comme étant le plus compliqué à aborder. D'ailleurs, la question se pose de savoir s'il existerait une réelle plus-value d'une approche européenne à ce sujet. Les infrastructures dont il est question sont des endroits cloisonnés et fermés au public. Partant de ce principe, la mission de protection semble moins compliquée que pour la sûreté d'autres infrastructures telles que les rails abordés ici ou encore les gares. Le principe de gestion du risque impose de prioriser certaines facettes du transport ferroviaire et le cas de l'europeanisation de la sûreté ne manquera pas de concerner, au moins en premier lieu, les domaines les plus sensibles.

Le classement des infrastructures ferroviaires à protéger selon leur vulnérabilité mais surtout en fonction du risque qui pèse sur elles est inévitable¹³⁶. L'objectif en termes de sûreté est de protéger au mieux les cibles à plus haut risque, notamment celles pour lesquelles une atteinte entraînerait des conséquences graves et à ce titre, la priorité pour le transport ferroviaire est donnée à la protection des passagers. En plus des infrastructures citées ici, il existe des infrastructures particulières dont les caractéristiques entraînent une protection accrue. Les infrastructures dites particulières revêtent ce caractère en raison de plusieurs critères dont la technique de réalisation de l'infrastructure, son importance économique ou encore sa symbolique.

¹³⁶ V. supra § 1 : La technicité de la sûreté.

2° La protection de cibles privilégiées

Parmi les infrastructures qui représentent des cibles privilégiées, les infrastructures dites d'importance vitale¹³⁷ impliquent la mise en œuvre de mesures spéciales de sûreté. A l'échelle européenne, la directive 2008/114/CE aborde quant à elle les infrastructures dites critiques. Selon cette dernière, une infrastructure critique est « un point, système ou partie de celui-ci, situé dans les États membres, qui est indispensable au maintien des fonctions vitales de la société, de la santé, de la sûreté, de la sécurité et du bien-être économique ou social des citoyens, et dont l'arrêt ou la destruction aurait un impact significatif dans un État membre du fait de la défaillance de ces fonctions »¹³⁸. Cette approche globale des infrastructures critiques vaut pour une multitude de secteurs, le transport ferroviaire compris¹³⁹. Une infrastructure critique européenne est, toujours selon la directive 2008/114, « une infrastructure critique située dans les États membres dont l'arrêt ou la destruction aurait un impact considérable sur deux États membres au moins. L'importance de cet impact est évaluée en termes de critères intersectoriels. Cela inclut les effets résultant des dépendances intersectorielles par rapport à d'autres types d'infrastructures »¹⁴⁰. Ainsi, la notion d'infrastructure d'importance vitale, à connotation nationale, se distingue bien de cette dernière notion d'infrastructure critique européenne au regard du champs géographique couvert par l'infrastructure. L'importance des infrastructures visées présentement induit une approche ainsi que la mise en œuvre de mesures spécifiques¹⁴¹. Au regard de la définition donnée, le tunnel sous la Manche apparaît comme la principale infrastructure ferroviaire critique européenne. Les règles spécifiques de sûreté précédemment évoquées et qui s'appliquent à cette infrastructure d'importance vitale résultent de plusieurs

¹³⁷ V. Circulaire du 14 février 2002 relative à la défense économique, *J.O.R.F.* n° 70 du 23 mars 2002, NOR : ECOZ0200005C, pp. 5164 – 5166 : « On entend par infrastructure vitale un réseau, difficilement remplaçable, de distribution d'un type déterminé de bien ou de service indispensable à la satisfaction des besoins prioritaires pour la vie des populations, le fonctionnement de l'économie et l'exercice de l'autorité de l'Etat ».

¹³⁸ Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 345 du 23 décembre 2008, p. 75 – 82, article 2, a).

¹³⁹ Voir l'annexe I de la directive 2008/114/CE qui vise directement le transport ferroviaire comme un secteur susceptible de comporter des infrastructures critiques européennes.

¹⁴⁰ Directive 2008/114/CE du Conseil, *op. cit.* note 138, article 2, b).

¹⁴¹ A ce sujet, v. notamment la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, 20 octobre 2004, COM/2004/0702 final ; ou la Communication de la Commission sur un programme européen de protection des infrastructures critiques, 12 décembre 2006, COM/2006/0786 final ; le Livre Vert sur un programme européen de protection des infrastructures critiques, 17 novembre 2005, COM/2005/0576 final ; ou encore le Commission Staff Working Document on a new approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection Making European Critical Infrastructures more secure, 28th august 2013, SWD(2013) 318 final.

acteurs tels que la France, le Royaume-Uni ainsi que Getlink. Malgré le Brexit, l'origine de ces mesures de sûreté pose la question du rôle de l'Union européenne dans ce secteur. Au regard de la nature du sujet, le rôle de cette dernière n'est à l'origine pas prévu mais il est rendu possible par le principe de subsidiarité. En effet, le vingtième considérant de la directive 2008/114 affirme que, « étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir l'instauration d'une procédure de recensement et de désignation des ICE et la définition d'une approche commune pour évaluer la nécessité d'améliorer la protection de ces infrastructures, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions de l'action, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs »¹⁴². L'action de l'Union est justifiée par l'ampleur de la tâche et la possibilité d'agir tout en proposant des moyens d'action plus conséquents.

En termes de sûreté ferroviaire, cette directive ouvre la voie à une éventuelle approche européenne. Mais force est de constater les doutes subsistants quant à l'apparition d'une telle approche malgré la présence de la directive. La directive vise principalement à recenser et désigner les infrastructures critiques européennes. Cette démarche est essentielle, toutefois, les démarches destinées à assurer la sûreté de ces infrastructures telles que la mise en place d'un plan de sécurité d'opérateur ne sont pas du ressort de l'Union européenne. Conformément à la directive 2008/114, les États doivent présenter un rapport à la Commission européenne tous les deux ans. L'objectif de cette procédure est de permettre aux États de communiquer les difficultés rencontrées, les risques ou les menaces qui pèsent sur l'infrastructure concernée. Les mesures de sûreté sont décidées par les États concernés et l'opérateur de l'infrastructure critique en question. Finalement, la directive laisse une grande liberté quant à l'appréhension de la sûreté des infrastructures critiques européennes.

La protection des infrastructures critiques européennes participe à la pluralité des missions de sûreté ferroviaire. Le risque étant bien plus présent que pour les infrastructures classiques, il est nécessaire de créer des plans de sûreté adaptés aux spécificités de ces infrastructures. L'adaptation des mesures étant un critère essentiel à leur fonctionnement, la question de la pertinence d'une approche européenne se pose. S'il s'agit de créer des mesures

¹⁴² Directive 2008/114/CE du Conseil, *op. cit.* note 138, (20).

spécifiques à chaque infrastructure critique, une harmonisation n'est pas la solution. Malgré cela, permettre à l'Union européenne d'intervenir pourrait mener à la création d'exigences minimales de sûreté ferroviaire des infrastructures critiques. La directive 2008/114 ne concerne pas uniquement le transport ferroviaire mais semble pouvoir incarner les prémices de l'instauration d'un niveau minimal européen de sûreté des infrastructures critiques européennes.

Outre les infrastructures dites d'importance vitale, d'autres infrastructures doivent être protégées au regard du risque qui pèse sur elles. Il s'agit par exemple d'infrastructures telles que des ponts ou des tunnels. Outre les pertes humaines, d'autres conséquences peuvent résulter d'une atteinte à ces infrastructures telles que de grosses pertes économiques et matérielles. C'est pourquoi les règles de sûreté doivent aborder la protection de telles infrastructures. En complément des mesures classiques ou globales de sûreté ferroviaire, certaines infrastructures représentent des cibles privilégiées et participent aux difficultés liées à la protection du transport ferroviaire. En plus de protéger les infrastructures, la sûreté ferroviaire doit également s'adapter afin de garantir la sûreté d'une section particulière du transport ferroviaire, le transport de marchandises.

B) Le cas particulier du transport de marchandises

Historiquement, les atteintes sur le transport ferroviaire de marchandises sont moins nombreuses, ou moins marquantes tout du moins, que celles ayant porté atteinte au transport ferroviaire de personnes. Malgré cela, une protection reste indispensable. Le transport de marchandises se divise lui-même en deux catégories pour lesquels les mesures de sûreté sont plus ou moins fortes, ce qui augmente encore une fois le niveau de complexité de la sûreté ferroviaire. Ainsi, la sûreté ferroviaire doit protéger le fret dans son acception générale (1°), mais également le transport de marchandises dangereuses, un type de transport particulièrement sensible (2°).

1° La sûreté du fret ferroviaire

Le fret ferroviaire constitue une part, en forte baisse ces dernières années certes¹⁴³, mais non négligeable de la part du transport effectué chaque année. Cependant, les mesures instaurées pour protéger le transport ferroviaire de marchandises ne sont pas identiques à celles mises en œuvre lorsqu'il est question d'assurer la protection des voyageurs. L'obligation de non-discrimination entre les entreprises ferroviaires « n'empêche pas ces autorités [nationales] d'apprécier discrétionnairement les variations de la menace selon les types de train et de déterminer des niveaux de contrôle différents pour les trains de voyageurs et les trains de marchandises, par exemple, dès lors qu'elles sont à même de justifier raisonnablement ces distinctions ; on pourrait dire, concernant cette hypothèse, que le risque d'occurrence d'un attentat est plus grand s'agissant des trains de voyageurs, compte tenu de l'objectif meurtrier généralement recherché par les organisations terroristes »¹⁴⁴. Malgré cela, la protection du fret ferroviaire ne doit pas être délaissée car si les risques humains sont moins importants, des risques économiques subsistent. En effet, « les convois de marchandises sont particulièrement exposés aux vols et déprédations dans les zones de stationnement »¹⁴⁵. Le fret ferroviaire est logiquement plus vulnérable en période de stationnement qu'il ne l'est en cours de transport¹⁴⁶.

La nature du risque pesant sur les trains de fret ferroviaire est par conséquent plus restreinte qu'en ce qui concerne le transport de voyageurs. Les atteintes pour lesquelles le risque d'occurrence est le plus important sont principalement constituées par des vols. Le fret ferroviaire est utilisé afin de transporter une multitude de marchandises qui pour certaines peuvent faire l'objet de convoitises. Or, seule une infime partie des marchandises transportées sont susceptibles d'être dérobées. Parmi elles, on compte « 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

¹⁴³ Ce constat sera peut-être à nuancer dans les années à venir en raison des plans de relance du fret qui aujourd'hui se mettent en place. V. notamment le plan national « France relance » qui prévoit une enveloppe de 250 millions d'euros pour rénover le réseau ferroviaire fret français ou encore la Décision (UE) 2020/2228 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 relative à une Année européenne du rail (2021), *J.O.U.E.* n° L 437 du 28 décembre 2020, p. 108, (14) : « Au cours de l'Année européenne, la Commission devrait envisager de lancer une étude de faisabilité sur la création d'un label européen pour promouvoir les marchandises et produits transportés par chemin de fer afin d'encourager les entreprises à choisir ce mode de fret ».

¹⁴⁴ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 326.

¹⁴⁵ Guy Benattar, Jean-Yves Chauvière, Jean-Louis Picquand, *Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne*, *op. cit.* note 23.

¹⁴⁶ Même si la menace d'un détournement existe bel et bien.

d'être transformés en stupéfiants ; les transports de fonds »¹⁴⁷. Dans tous ces cas, l'objectif des mesures de sûreté ferroviaire est de protéger ces marchandises et, le cas échéant, les personnels chargés du transport. Comme évoqué, le risque pèse essentiellement en période de stationnement. C'est pourquoi les mesures de sûreté ferroviaire destinées à la protection du fret visent ce moment où le train est le plus vulnérable. Malgré une orientation précise, les mesures de sûreté du fret ne sont pas totalement différentes des mesures destinées à protéger le transport de voyageurs. En revanche, il existe des disparités liées à l'intensité de l'application des mesures de sûreté.

A l'instar des mesures appliquées pour le transport ferroviaire de voyageurs, l'usage de la vidéosurveillance est très répandu dans la sûreté du fret. Dans cette logique de protéger les marchandises entreposées dans des wagons en stationnement, l'usage des caméras permet non seulement de dissuader mais également d'intervenir au moment du délit ou après un tel acte en facilitant l'identification des personnes impliquées. A l'utilisation des caméras s'ajoute l'indispensable présence humaine à proximité des marchandises en stationnement. Toutefois, si les risques sont moindres, l'arrêt d'un train en vue de subtiliser la marchandise qu'il contient est une expérience déjà vue. C'est pourquoi il est tout de même nécessaire d'assurer une présence durant le transport. La présence d'agents de sûreté à l'arrêt ou à bord des trains de marchandises représente une forte dissuasion et évite par ce biais certaines atteintes. Une approche plus stricte de la sûreté apparaît lorsque le fret ferroviaire constitue un maillon du transport multimodal. Lors d'un transport multimodal constitué d'une part maritime et d'une autre ferroviaire par exemple, les marchandises sont transportées en conteneurs. Afin de pouvoir s'assurer de la non-dangereuse des marchandises, la traçabilité de ces dernières est indispensable. Cette exigence de traçabilité permet de connaître la nature des marchandises transportées ainsi que l'identité des expéditeurs et des destinataires. En ce sens, la traçabilité des marchandises fait partie intégrante des mesures de sûreté du fret ferroviaire.

La question de la sûreté du fret ferroviaire pose également des questions quant à une éventuelle approche européenne¹⁴⁸. Le transport ferroviaire de marchandises peut s'effectuer sur le territoire de plusieurs États membres de l'Union européenne. Ainsi, adopter une approche commune pourrait s'avérer bénéfique. Contrairement à ce qui existe en matière de transport de

¹⁴⁷ Guy Benattar, Jean-Yves Chauviere, Jean-Louis Picquand, *Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne*, op. cit. note 23, p. 7.

¹⁴⁸ Cette affirmation est renforcée par le fait que le programme RTE-T (réseau transeuropéen de transport) a notamment participé à la mise en place de corridors européens de fret ferroviaire, une approche européenne des règles de sûreté du fret ferroviaire pourrait s'inscrire dans cette démarche.

marchandises dangereuses, aucune réglementation européenne afférant au fret ferroviaire n'existe. Or, il conviendrait de faire émerger un corpus de normes de base commun afin de s'assurer de la protection des marchandises transportées sur l'intégralité du territoire de l'Union européenne. Il semble que les discussions européennes notamment liées à l'échange d'informations sur la sûreté des transports terrestres concernent principalement le transport de voyageurs. Toutefois, le fret n'est pas exclu, les risques y attendant sont simplement moins préoccupant que les atteintes aux personnes susceptibles d'intervenir à l'encontre du transport ferroviaire de voyageurs. La sûreté du fret est finalement assurée par les opérateurs qui s'engagent, dans leur mission de transport, à protéger les marchandises.

La sûreté ferroviaire dans sa globalité bénéficie souvent au fret, cependant, les spécificités de ce mode de transport impliquent certaines adaptations. Au sein même du fret ferroviaire existe une catégorie très sensible et pour laquelle il existe des règles à l'échelle de l'Union européenne. Le transport ferroviaire de marchandises dangereuses constitue un domaine pour lequel les règles de sûreté sont très strictes, ce qui semble naturel au regard de la teneur et de la dangerosité des marchandises transportées.

2° Les difficultés liées au transport de marchandises dangereuses

Il existe une réglementation européenne de la sûreté du transport de marchandises dangereuses¹⁴⁹. Cette thématique a d'ailleurs également fait l'objet d'une réglementation internationale¹⁵⁰. Le transport de marchandises dangereuses est le volet le plus sensible du fret ferroviaire, voire même du transport ferroviaire dans sa globalité. Les incidences d'une atteinte sur ce type de marchandises sont telles que la nécessité de se doter de mesures de sûreté ferroviaire adaptées s'est vite imposée. L'instauration de mesures spécifiques au transport ferroviaire vise à gérer non seulement le transport des matières dangereuses en lui-même, mais également une phase en amont de la mission de transport.

Pour prendre l'exemple de la France, la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes

¹⁴⁹ V. la Directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 260 du 30 septembre 2008, p. 13 – 59.

¹⁵⁰ V. le règlement concernant le transport international ferroviaire de marchandises dangereuses, appendice C à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 3 juin 1999.

terroristes dans les transports collectifs de voyageurs aborde notamment la question du transport de marchandises dangereuses. En effet, celle-ci dispose que « les décisions de recrutement et d'affectation concernant les emplois en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes ou d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses soumise à l'obligation d'adopter un plan de sûreté peuvent être précédées d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées »¹⁵¹. Cette mesure de sûreté démontre parfaitement la sensibilité du sujet et explicite le fait que la sûreté du transport de matières dangereuses ne peut être confiée à n'importe qui. La complexité de la sûreté de ce type de transport induit une démarche de sûreté qui permette, dans un premier temps, de s'assurer de la fiabilité des acteurs intervenant dans le transport et la protection des marchandises dangereuses.

La vulnérabilité du transport ferroviaire, du fait de ses infrastructures captives, a évidemment des implications sur l'application de mesures de protection du transport ferroviaire de marchandises dangereuses. Une surveillance accrue est mise en place lorsque de tels convois sont mis sur les rails. Les risques d'atteinte sont tels que le matériel est parfois spécialement créé afin de procéder au transport de matières dangereuses. L'opportunité de créer des wagons dédiés à ce transport est évidente en ce qu'elle permet notamment de fabriquer des véhicules avec un blindage plus épais. De plus, lorsqu'il est question de transporter des matières radioactives par exemple, les contenants sont inévitablement adaptés et l'on dispose d'emballages de transport à l'épreuve des perforations et du feu¹⁵², ce qui participe à accroître la sûreté. Ainsi, la sûreté ferroviaire est à ce niveau présente à chaque échelon du transport, c'est-à-dire que des mesures interviennent y compris avant même que les marchandises ne soient chargées sur les véhicules destinés à leur transport. Les normes de sûreté exigent des garanties quant à la provenance des marchandises, le contenu du chargement pour lequel une étiquette doit indiquer sa dangerosité ou encore le destinataire de celles-ci.

Dans certains cas, le transport ferroviaire de matière dangereuses s'effectue *via* une infrastructure d'importance vitale, ce qui multiplie les risques d'atteintes. La liaison fixe trans-Manche est par exemple dotée de règles de sûreté afin d'être protégée lors du transport de

¹⁵¹ Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *J.O.R.F.* n° 70 du 23 mars 2016, texte n° 2, article 5.

¹⁵² V. notamment Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN), *Le transport de matières radioactives*, Collection thématique, 2009, p. 6.

matières dangereuses. Côté français, un arrêté du 21 mars 1995 est venu réglementer cette partie sensible du transport ferroviaire. Ce dernier « a pour objet de réglementer l'accès, sur la partie française de la liaison fixe trans-Manche, des trains et des véhicules routiers transportant des marchandises dangereuses. Cet arrêté définit, parmi ces marchandises dangereuses, celles qui sont autorisées au transit dans les tunnels, et, le cas échéant, les conditions dans lesquelles doit s'effectuer ce transit »¹⁵³. Ces mesures spécifiques au tunnel sous la Manche sont indispensables au transport de telles marchandises au risque d'exposer l'infrastructure à de grands dangers. Sans de telles mesures, le transport de marchandises dangereuses devrait être tout simplement interdit. Dans ce cas, les mesures de sûreté ferroviaire permettent le transport de marchandises à caractère dangereux.

La protection du transport de matières dangereuses constitue une part importante de la sûreté ferroviaire. Si elle représente des difficultés au regard de la technicité du sujet, la sûreté ferroviaire du transport de marchandises dangereuses ne pose en revanche pas vraiment de problème en termes d'approche européenne. Les textes appliqués à l'échelle nationale résultent de réglementations européennes elles-mêmes issues de textes internationaux. Ainsi, sauf pour les États décidant de mettre en œuvre des mesures de sûreté plus restrictives, il existe des règles communes, ou tout du moins un socle minimum commun.

Outre l'étendue du transport ferroviaire qui conduit à l'instauration d'un vaste corpus de règles de sûreté ayant trait à la protection de tous les aspects du transport ferroviaire avec un degré adapté au risque, une autre particularité de la sûreté émerge. En effet, pour comprendre la sûreté ferroviaire et tenter de mettre en place une approche européenne de celle-ci, la conscience de son environnement est un élément important.

¹⁵³Arrêté du 21 mars 1995 réglementant le transport des marchandises dangereuses par la liaison fixe trans-Manche, *J.O.R.F.* n° 93 du 20 avril 1995, p. 6172, article 1^{er}.

Section 3 : De la nécessité de penser la sûreté ferroviaire au sein d'un vaste environnement

La sûreté s'inscrit dans un ensemble et participe à la protection des individus et des États. Malgré leur importance, les mesures de protection du transport ferroviaire contre les atteintes extérieures ne prévalent pas en toute circonstance sur tous les autres concepts ou principes applicables dans les sociétés actuelles. Pourtant, la protection des individus nécessite parfois de prendre le pas sur des droits ou libertés. En ce sens, la sûreté ferroviaire est en constante interaction avec d'autres concepts qui, au même titre que la sûreté ferroviaire, sont essentiels (§1). Les nombreuses particularités du transport ferroviaire induisent, comme cela a été évoqué, des difficultés dans la mise en œuvre de la sûreté notamment liées à la nécessité de protéger le transport tout en assurant sa facilité d'accès ou plus globalement des difficultés relatives à l'étendue du transport ferroviaire. En dépit de celles-ci, la sûreté ferroviaire ne doit pas être occultée au risque de soumettre le transport ferroviaire à des atteintes récurrentes (§2).

§1 : Les interactions de la sûreté ferroviaire avec certains principes importants

L'efficacité de la sûreté ferroviaire s'évalue selon plusieurs critères. Outre le critère le plus évident qui consiste à observer les résultats statistiques des atteintes à la sûreté afin de tenter de quantifier l'efficacité des mesures de sûreté, il est possible de juger la sûreté en fonction de son efficacité malgré son interaction avec d'autres concepts. Ainsi, il est important d'étudier la mise en balance de la sûreté qui doit rester efficace malgré les limites posées par des principes avec lesquels elle se trouve en interaction (A). La sûreté se trouve également soumise à ses rapports avec des concepts techniques destinés à assurer la sécurité du transport ferroviaire ou encore le respect de la libre concurrence (B). Enfin, dans un registre différent, la sûreté ferroviaire est limitée par le coût de la mise en œuvre de ses mesures. Il s'agit par conséquent de juger les mesures de sûreté ferroviaire, de les accepter ou non au regard d'un rapport coût/efficacité (C).

A) Sûreté ferroviaire et libertés individuelles

La sûreté ferroviaire est, pour différentes raisons, constamment mise en balance. Dans un premier temps, la sûreté est mise en balance par les libertés individuelles. Sans cette limitation, les mesures de sûreté pourraient s'avérer être excessives. Limiter la portée des mesures de sûreté afin de protéger certaines libertés individuelles lance le débat plus global de la sécurité face à la liberté¹⁵⁴. Cette question n'est pas exclusive au transport ferroviaire. Faut-il favoriser la protection au détriment des libertés ou bien est-ce que les libertés individuelles doivent primer sur le reste au risque d'exposer les individus à un plus grand risque ? Dans la plupart des cas, les débats attenants aux rapports entre la sûreté ferroviaire et les libertés individuelles des passagers se concentre sur la vidéosurveillance. Aux origines de ce débat, l'utilisation généralisée de la vidéosurveillance dans l'espace public. Selon certains, « le motif de la vidéosurveillance, l'insécurité, devrait constituer une condition de base préalable à la collecte et à la conservation de renseignements personnels. Or l'information est enregistrée sans égard à l'existence d'une cause précise. En enregistrant continuellement, la vidéosurveillance recueille de l'information sur des milliers de citoyens innocents qui se livrent à des activités n'ayant rien à voir avec l'insécurité. Il peut alors être tentant d'utiliser un tel recueil d'informations »¹⁵⁵. Il serait alors nécessaire de justifier l'utilisation d'un tel dispositif, étant donné que « dès lors qu'elle réduit nos libertés, la vidéosurveillance ne peut pas être justifiée par la commodité ou l'économie de coûts »¹⁵⁶. Le cas controversé de la vidéosurveillance induit à ce titre un cadre juridique strict permettant de contrôler et de gérer son utilisation tout en limitant son impact sur les libertés. En vertu de ce cadre, l'indépendance des contrôles de l'utilisation de la vidéosurveillance est primordiale¹⁵⁷.

Ce cadre existe en France en matière de vidéosurveillance de manière générale mais également pour la vidéosurveillance appliquée au transport ferroviaire. Le Code de la sécurité intérieure encadre l'utilisation de cette technologie notamment en son article 223 qui prévoit que « la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection peuvent être mis en œuvre par les autorités publiques compétentes aux fins

¹⁵⁴ V. Olivier Schrameck, « Sécurité et liberté », *RFDA*, n° 6, 10 janvier 2012, p. 1093 ; Caroline Jean-Meire, « Sécurité et libertés publics », *RSC*, n° 3, 14 septembre 2009, p. 716.

¹⁵⁵ Michel Roux, « Vidéosurveillance et libertés », Texte de l'intervention du 16 février 2005 dans le cadre de la journée d'étude « Vidéosurveillance et sécurité » au CNEF, p. 2.

¹⁵⁶ *Ibid*, p. 6.

¹⁵⁷ V. Winston Maxwell, « Vidéo intelligente dans les trains, bus et métros : attention à l'effet 'cliquet' », *Recueil Dalloz*, n° 14, 22 avril 2021, p. 792.

de prévention d'actes de terrorisme ainsi que, pour la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, par les autres personnes morales, dans les lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme »¹⁵⁸. Ensuite, le Code de la sécurité intérieure régit la visualisation et la conservation des enregistrements et les soumet à une autorisation préalable pour les agents habilités¹⁵⁹. Ces dispositions générales s'appliquent à la sûreté ferroviaire en vertu de l'article L 1631-1 du Code des transports. Cet encadrement est censé mettre un terme à toutes les critiques liées à la vidéosurveillance. En termes de sûreté ferroviaire, la SNCF et la CNIL ont signé une charte sur la vidéosurveillance dans laquelle la compagnie ferroviaire prend plusieurs engagements concernant l'habilitation des personnes ayant accès aux enregistrements, la durée de conservation des données ou encore l'information des usagers quant à leur droit d'avoir accès aux images les concernant¹⁶⁰. Malgré ce déploiement juridique, l'utilisation des caméras de surveillance reste parfois décriée.

Pourtant, à l'échelle de l'Union européenne, la vidéosurveillance ainsi que la protection des données collectées sont au cœur des préoccupations de certains acteurs. C'est notamment le cas du contrôleur européen de protection des données. Qu'il s'agisse de vidéosurveillance ferroviaire ou d'un autre domaine, la protection des données à caractère personnel résultant des enregistrements est jugée nécessaire. Le contrôleur européen de protection des données a édicté des lignes directrices qui « contiennent un ensemble de recommandations destinées à guider les institutions et organes de l'Union européenne dans la conception et l'utilisation de leurs systèmes de vidéosurveillance »¹⁶¹. Dès 1995, l'Union européenne s'était emparée de la question de la protection des données¹⁶². Malgré cela, ce sujet a fait l'objet de nombreuses préoccupations¹⁶³. Aujourd'hui, le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données détermine des principes selon lesquels les données recueillies peuvent être utilisées¹⁶⁴. Ce règlement semble

¹⁵⁸ Article L 223-1 du Code de la sécurité intérieure.

¹⁵⁹ Article L 252-3 du Code de la sécurité intérieure.

¹⁶⁰ *SNCF et la CNIL signent une charte sur la vidéo* [en ligne], www.cnil.fr, 5 avril 2013.

¹⁶¹ Contrôleur européen de protection des données, *Lignes directrices en matière de vidéosurveillance*, 17 mars 2010.

¹⁶² V. la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.U.E.* n° L 281 du 23 novembre 1995, p.31 – 50.

¹⁶³ V. Caroline Fleuriot, « Protection des données personnelles : les Européens s'inquiètent », *Dalloz actualité*, n° 12, 12 avril 2011.

¹⁶⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.U.E.* n° L 119 du 4 mai 2016, p. 1 ou RGPD.

ne pas s'appliquer à la vidéosurveillance, en revanche il pourrait être utile quant à la protection des données personnelles des passagers concernant la date de leur voyage ainsi que les informations renseignées lors de l'achat des billets. Malgré tout, la prudence reste de mise et il apparaît que, malgré l'existence du RGPD, des failles subsistent¹⁶⁵.

Aux libertés évoquées ici s'ajoutent les rapports de la sûreté ferroviaire avec la liberté de circulation. Certains auteurs se demandent si la vidéosurveillance peut entraver les déplacements via une pression sur les citoyens désireux de se déplacer¹⁶⁶. Cette hypothèse semble excessive, cependant, la liberté de circulation peut non pas être entravée mais obstruée par la sûreté ferroviaire. C'est le cas par exemple avec la pose de portiques qui peut nuire à la facilité d'accès du train et par conséquent à la liberté de circulation dans son acception pratique.

Le vaste débat des rapports entre sûreté ferroviaire et libertés induit de nouvelles difficultés dans l'instauration de règles destinées à protéger le transport ferroviaire. Il est évident que la sûreté ne peut justifier de renoncer aux libertés individuelles. D'un autre côté, il est parfois nécessaire d'empiéter sur certaines libertés lorsque les enjeux et les risques sont trop grands. C'est pourquoi l'encadrement des mesures de sûreté ferroviaire doit mener à un compromis entre protection et respect des libertés. La délicatesse d'une telle opération nécessite des réflexions spécialement dédiées à cette problématique. Dans le cas où une atteinte raisonnable à une liberté individuelle apparaît grandement bénéfique à la protection du transport ferroviaire, celle-ci doit être pleinement encadrée afin de ne pas empiéter sur les libertés plus que ce qui est nécessaire. Cette balance entre la sûreté ferroviaire et le respect des libertés individuelles repose finalement en grande partie sur le principe de proportionnalité¹⁶⁷.

Outre la mise en balance de la sûreté ferroviaire, cette dernière doit s'accommoder des principes européens telles que les mesures de sécurité ferroviaire afin qu'elles ne nuisent pas les unes aux autres. Ce phénomène de conciliation des mesures est particulièrement présent concernant les STI.

¹⁶⁵ V. Carine Copain-Héritier, « Le cadre européen de protection des données : entre forces et faiblesses intrinsèques », Revue de l'Union européenne, n° 646, 9 mars 2021, p. 163 ; Emilie Debaets, « A propos des dérives actuelles du consentement en matière de protection des données », AJDA, n° 6 du 15 février 2021, p. 346.

¹⁶⁶ Claudine Guerrier, *La vidéosurveillance est-elle conciliable avec la liberté de circulation ?* [en ligne], www.juriscom.net, 21 septembre 2007, p. 2.

¹⁶⁷ V. supra note 123.

B) Sûreté ferroviaire et principes européens

Assurer la sûreté ferroviaire est un objectif primordial, cependant, il existe d'autres préoccupations essentielles au bon déroulement du transport ferroviaire notamment relatives à la sécurité. La sûreté ne doit pas empiéter ou nuire aux mesures de sécurité ferroviaire. Pour comprendre comment la sécurité et la sûreté interagissent, la notion de STI doit être mise en avant (1°). La conciliation des mesures de sûreté avec les STI est inévitable au risque de voir les mesures de protection du transport ferroviaire interférer les unes avec les autres et réduire leur efficacité (2°). Bien entendu, les rapports entre sûreté ferroviaire et libre concurrence entrent dans le présent champ d'étude, cependant, les développements y attendant interviendront dans les réflexions concernant les aspects financiers de la sûreté ferroviaire¹⁶⁸. En tout état de cause, les règles de sûreté ferroviaire ne doivent pas constituer un moyen de réintroduire des obstacles à la libre concurrence dans le domaine du transport ferroviaire.

1° Le rôle des STI dans le transport ferroviaire européen

Les STI sont des règles élaborées par l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer qui permettent d'instaurer des règles de sécurité commune au sein de l'Union européenne. Une fois adoptées par la Commission, ces règles « définissent les paramètres fondamentaux des sous-systèmes (infrastructure, matériel roulant, maintenance, etc.) qui composent le système ferroviaire européen, et déterminent notamment les constituants d'interopérabilité »¹⁶⁹. L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer a un rôle capital en la matière puisque, notamment, elle « veille à ce que les STI soient adaptées au progrès technique et aux évolutions du marché et des exigences sociales et propose à la Commission les projets d'adaptation des STI qu'elle estime nécessaires »¹⁷⁰. L'harmonisation des règles liées à la sécurité poursuit l'objectif de favoriser la libre circulation des trains au sein de l'espace ferroviaire unique européen. Dès 1996, l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen est à l'honneur et concerne en premier lieu le transport ferroviaire à grande vitesse¹⁷¹. Par la suite, cette

¹⁶⁸ V. 1° Sûreté ferroviaire et libre concurrence, p. 397.

¹⁶⁹ Muriel Ubéda-Saillard « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 327.

¹⁷⁰ Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne, *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004, p. 1 – 43, article 12, b).

¹⁷¹ Directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, *J.O.U.E.* n° L 235 du 17 septembre 1996, p. 6 – 24.

dynamique s'étend à plusieurs sous-systèmes ferroviaires afin de se généraliser. La précocité avec laquelle l'harmonisation des mesures de sécurité ferroviaire est apparue dans l'Union européenne démontre encore une fois le retard dont souffre la sûreté ferroviaire en la matière.

Afin de garantir l'interopérabilité des systèmes et sous-systèmes ferroviaires européens, c'est-à-dire la possibilité de faire circuler des trains sans entrave entre différents États malgré des différences concernant les caractéristiques de chaque réseau ferroviaire et matériel roulant, les STI ont été pensées de manière à concerner la majeure partie du transport ferroviaire. L'objectif est également de parvenir à concrétiser la création de l'espace ferroviaire unique européen au travers de l'harmonisation technique des règles de sécurité ferroviaire. En plus de permettre, techniquement, la circulation des trains sur l'intégralité du réseau ferroviaire européen, la création des STI instaure un niveau commun de sécurité ferroviaire sur le territoire de l'Union européenne. Au fil du temps, les STI forment un corpus conséquent de règles de sorte que « chaque sous-système fait l'objet d'une STI. Dans le cas où cela s'avère nécessaire, notamment pour traiter séparément les catégories de lignes, de nœuds ou de matériel roulant, ou pour résoudre certains problèmes d'interopérabilité en priorité, un sous-système peut faire l'objet de plusieurs STI »¹⁷². Le but est de quadriller la sécurité du transport ferroviaire, de créer des mesures qui abordent un grand nombre de ses aspects et permettre une interopérabilité totale.

A ce titre, les STI adoptées par la Commission européenne concernent divers domaines du transport ferroviaire tels que le transport transeuropéen conventionnel¹⁷³, la sécurité dans les tunnels ferroviaires du système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse¹⁷⁴, l'accès aux personnes à mobilité réduite dans le système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse¹⁷⁵, le matériel roulant de manière générale¹⁷⁶, ou encore

¹⁷²Directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel, *J.O.U.E.* n° L 110 du 20 avril 2001, p. 1 – 27, article 5.

¹⁷³*Ibid.*

¹⁷⁴Décision 2008/163/CE de la Commission du 20 décembre 2007 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative à « la sécurité dans les tunnels ferroviaires » du système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 64 du 7 mars 2008, p. 1 – 71.

¹⁷⁵Décision 2008/164/CE de la Commission du 21 décembre 2007 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative aux personnes à mobilité réduite dans le système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 64 du 7 mars 2008, p. 72 – 207.

¹⁷⁶Décision 2011/291/UE de la Commission du 26 avril 2011 concernant une spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « matériel roulant » – « Locomotives et matériel roulant destiné au transport de passagers » du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 139 du 26 avril 2011, p. 1 – 151 et Règlement (UE) n° 1302/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 concernant une spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « matériel roulant » — « Locomotives et matériel roulant destiné au transport de passagers » du système ferroviaire dans

l'infrastructure ferroviaire dans sa globalité¹⁷⁷. La notion d'interopérabilité est centrale lorsqu'il est question des STI. Cette dernière est décrite comme « l'aptitude d'un système ferroviaire à permettre la circulation sûre et sans rupture de trains en accomplissant les performances requises pour ces lignes. Cette aptitude dépend de l'ensemble des conditions réglementaires, techniques et opérationnelles qui doivent être remplies pour satisfaire aux exigences essentielles »¹⁷⁸. Pour cette raison, le respect des STI constitue une condition à laquelle la création de l'espace ferroviaire unique européen ne peut déroger.

Aborder les STI revient à étudier un domaine très technique. En effet, il suffit de regarder, même sans entrer dans les détails, les annexes des textes relatifs aux STI pour comprendre qu'il s'agit de normes très précises relatives aux aspects les plus techniques de la sécurité et de l'interopérabilité du transport ferroviaire. Pour ne citer qu'un exemple, les STI abordant la sécurité des tunnels ferroviaires concernent aussi bien la conception du balisage de secours que la résistance des matériaux contre le feu, la fiabilité des installations électriques ou la mise à la terre des lignes aériennes de contact ou des rails conducteurs¹⁷⁹. Ainsi, élaborer des STI représente un travail conséquent mais aujourd'hui nécessaire dans la vision de l'espace ferroviaire unique européen de la Commission européenne. Du point de vue de la situation actuelle de la sûreté ferroviaire européenne, les STI représentent une piste à suivre. Comment évoquer l'espace ferroviaire unique européen si les normes de sûreté ne disposent pas d'un socle européen s'inspirant des STI ? Bien évidemment, les caractéristiques et les implications de la sûreté ferroviaire induisent une approche particulière et probablement moins poussée que la sécurité ferroviaire. En revanche, l'interopérabilité ainsi que le niveau minimum commun de sécurité engendrés par les STI permettent de penser que l'approche européenne est profitable au transport ferroviaire et dans sa protection. C'est pourquoi s'inspirer d'une telle approche est souhaitable en matière de sûreté ferroviaire. Les notions de sûreté ferroviaire et de STI ne sont

l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 356 du 12 décembre 2014, p. 228 – 393.

¹⁷⁷ Règlement (UE) n° 1299/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 concernant les spécifications techniques d'interopérabilité relatives au sous-système « Infrastructure » du système ferroviaire dans l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 356 du 12 décembre 2014, p. 1 – 109.

¹⁷⁸ Directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 191 du 18 juillet 2008, p. 1 – 45, article 2, b).

¹⁷⁹ Règlement (UE) n° 1303/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative à la sécurité dans les tunnels ferroviaires du système ferroviaire de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 356 du 18 novembre 2014, p. 394 – 420, Annexe, appendice B.

pas étrangères l'une à l'autre, au contraire, elles peuvent même parfois être directement confrontées.

2° La conciliation des mesures de sûreté ferroviaire avec les STI

Les mesures de sûreté ferroviaire et les STI poursuivent un objectif commun, celui de protéger le transport ferroviaire. Certes, leur champ d'action est différent et les modalités d'application varient mais seules des mesures efficaces de sûreté combinées à un système fiable de sécurité ferroviaire peuvent permettre la protection du transport ferroviaire. Sûreté et sécurité doivent se compléter sans pour autant empiéter l'une sur l'autre voire nuire l'une à l'autre. Les réflexions attendant à la mise en œuvre de règles européennes de sûreté ferroviaire doivent désormais veiller à ce que les mesures adoptées soient compatibles avec les STI d'ores et déjà en place. Les STI « garantissent en l'occurrence un niveau satisfaisant de sécurité, que les exigences de sûreté ne peuvent jamais conduire à abaisser »¹⁸⁰. Sur ce point, tout est très clair et semble logique. Dans l'hypothèse où les mesures de sûreté ferroviaires viendraient à nuire aux mesures de sécurité instaurées, l'objectif de protection poursuivi serait inéluctablement impacté. Certes, la sûreté du transport ferroviaire serait améliorée, mais au détriment de la sécurité et par conséquent une action qui apparaît bénéfique à la protection du transport et de ses passagers s'avèrerait finalement partiellement nuisible.

Outre l'exigence impérieuse de ne pas affaiblir le niveau de sécurité au travers de mesures de sûreté ferroviaire, une interrogation se pose mais cette fois de manière inverse. Les mesures de sûreté peuvent-elles être la source d'obligations supplémentaires pour les entreprises ferroviaires ? Dans un premier temps, il semble que l'utilisation des infrastructures d'importance vitale puisse justifier une telle hypothèse. D'ailleurs, « les autorités nationales peuvent estimer qu'une infrastructure donnée, compte tenu de ses spécificités structurelles, du contexte géopolitique, du niveau national de la menace, etc., est susceptible de présenter un intérêt stratégique élevé pour des groupements criminels, qui justifie des aménagements techniques à la marge pour les entreprises ferroviaires qui souhaitent l'utiliser »¹⁸¹. Ce cas spécifique semble non seulement logique mais également indispensable. La gestion des risques impose d'augmenter le niveau de sûreté, ce qui engendre des obligations supplémentaires pour

¹⁸⁰ Muriel Ubéda-Saillard « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 327.

¹⁸¹ *Ibid.*

les entreprises ferroviaires. Or, ces obligations supplémentaires doivent être ajoutées avec parcimonie et ne peuvent être généralisées au risque de freiner le processus d'interopérabilité du réseau ferroviaire européen. Comme il le sera évoqué plus amplement par la suite, la sûreté ferroviaire peut interférer avec la libre concurrence qui se concrétise aujourd'hui. Dans le cas présent, « l'imposition de contraintes supplémentaires à celles fixées par les STI freine inévitablement l'uniformisation technique nécessaire à la libre circulation et pourrait constituer une atteinte déguisée à la libre concurrence, en favorisant certaines entreprises ferroviaires »¹⁸². Les préoccupations de la sûreté se confrontent aux enjeux économiques du transport ferroviaire. La sûreté ferroviaire ne doit pas être instrumentalisées à des fins anticoncurrentielles, c'est pourquoi un contrôle des exigences étatiques en matière de sûreté ferroviaire est essentiel. Il convient de vérifier que les exigences en termes de sûreté sont bel et bien axées sur le souci de protection du transport ferroviaire. Néanmoins, cette possibilité d'atteinte à la concurrence ne doit pas être à son tour un obstacle la création d'un niveau satisfaisant de sûreté ferroviaire. L'analyse *in concreto* des mesures de sûreté, combinée à la méthode de gestion des risques ainsi que leur impact sur les STI devrait mener à la création d'un système ferroviaire harmonieux au sein duquel la libre concurrence, la sécurité et la sûreté cohabitent et permettent de participer à relancer le transport ferroviaire sur la scène européenne.

La Commission européenne a elle-même mis en avant l'importance du respect des STI lorsqu'elle affirme dans sa décision 2008/163/CE du 20 décembre 2007 que « le principal objectif des directives de base 96/48/CE et 2001/16/CE est l'interopérabilité. Le but était donc d'harmoniser les mesures de sécurité et les règles techniques actuellement appliquées afin de permettre l'interopérabilité et d'offrir une approche semblable des mesures de sécurité et de sûreté aux voyageurs partout en Europe »¹⁸³. Cette décision aujourd'hui abrogée, la formule n'en est pas moins importante. Toutefois, force est de constater que l'approche de la Commission n'a pas été reprise dans les texte suivants, notamment le Règlement (UE) n° 1303/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative à la sécurité dans les tunnels ferroviaires du système ferroviaire de l'Union européenne qui remplace la décision évoquée. La vision de la Commission quant à une approche semblable en matière de sécurité et de sûreté ferroviaire n'a sans surprise pas été du

¹⁸² Muriel Ubéda-Saillard « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 328.

¹⁸³ Décision 2008/163/CE de la Commission du 20 décembre 2007 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative à « la sécurité dans les tunnels ferroviaires » du système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse, *op. cit.* note 174, (14).

goût des États. La disparition de cette formule n'est pas due au hasard, l'état d'avancement d'une approche européenne de la sûreté ferroviaire est d'ailleurs éloquent à ce sujet. En plus des considérations évoquées, la sûreté ferroviaire doit aussi être abordée sous le prisme de l'impact sur cette dernière du facteur financier.

C) Sûreté ferroviaire et facteur financier

La question du coût de la sûreté ferroviaire analysée au regard de l'efficacité des mesures relève de la nécessité. La mise en place de mesures de sûreté se révèle être onéreuse. A ce titre, bon nombre de réflexions abordent les différentes manières de gérer au mieux les coûts de la sûreté tout en garantissant une protection optimale du transport¹⁸⁴. Dans ce cas encore, la gestion du risque joue un rôle central. Il est en effet parfois compliqué de mesurer les bénéfices d'une mesure de sûreté. C'est pourquoi l'une des difficultés résultant de l'instauration de mesures de sûreté réside dans la détermination d'un budget. Faut-il assurer la sûreté, ici ferroviaire, en fonction d'un budget préalablement défini ou convient-il de ne voir que par le prisme de la protection des citoyens sans regarder à la dépense ? Si la sécurité des citoyens n'a en théorie pas de prix, elle est tout de même sujette à des considérations économiques.

La notion de bénéfices, en termes de sûreté ferroviaire, s'entend de deux façons. Dans un premier temps, elle concerne la protection des passagers. Mais les bénéfices se conçoivent également au travers d'une considération économique, ou plutôt dans un concept de minimisation des pertes, ce qui concerne principalement le volet de lutte contre la fraude dans le transport ferroviaire. Cette seconde facette des bénéfices de la sûreté ferroviaire n'est que difficilement quantifiable, en effet, la fraude est par essence impossible à cerner dans sa totalité

¹⁸⁴ Ces questions concernent évidemment le transport ferroviaire tout autant que les autres modes de transport mais force est de constater que les exemples concrets interviennent quasi exclusivement dans le domaine des autres modes de transport. V. notamment Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Conséquences pour l'industrie du transport aérien après les attentats aux États-Unis, 10 octobre 2001, COM (2001) 574 final qui aborde l'augmentation des coûts de sûreté aérienne suite aux attentats du 11 septembre 2001 ; Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la sûreté des transports et son financement, août 2008, COM(2006) 431 final ; Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, 2 février 2009, COM(2009) 30 final ; Matthieu Gualino, « Sûreté du transport aérien », *JurisClasseur Transport*, Fasc. 942, 26 septembre 2017 dans lequel l'auteur aborde le Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) no 2320/2002 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 97 du 9 avril 2008, p. 72 dont certaines dispositions concernent le financement de la sûreté ; ou encore Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, 2 février 2009, COM(2009) 30 final.

et les montants à laquelle elle s'élève ne peuvent être chiffrés précisément¹⁸⁵. C'est pour cette raison qu'il s'agit ici de s'attarder sur le volet le plus compliqué à appréhender en termes de bénéfices. Les retombées de l'application des mesures de lutte contre la fraude dans les transports se mesurent, certes de manière relativement incertaine, mais permettent d'avoir une idée des bénéfices tirés de ces mesures. En revanche, les bénéfices d'une mesure de sûreté ferroviaire exclusivement centrée sur la protection du transport, des voyageurs ou des personnels sont plus compliqués à analyser au regard des coûts engendrés. De plus, l'efficacité d'une mesure peut n'être qu'illusoire jusqu'au moment où une atteinte se produit en mettant au grand jour les failles des mesures financées. Pour prendre l'exemple des agressions dans les transports en commun, existe-t-il d'autres point de référence que la baisse du nombre d'agressions ? Le chiffre du nombre d'agressions, de vols ou autres atteintes est finalement le point de référence utilisé pour mesurer l'efficacité des mesures de sûreté.

Cependant, reste à savoir comment appréhender cette notion d'efficacité face aux coûts engendrés par ces mesures. L'objectif est d'utiliser au mieux le budget alloué à la sûreté ferroviaire. A cette fin, il convient pour les autorités en charge de la protection du transport ferroviaire d'instaurer des mesures garantissant un certain niveau de sûreté. Malgré cette volonté, le budget alloué à la sûreté ferroviaire n'est pas illimité. C'est pourquoi les réflexions autour du rapport coût/efficacité sont inévitables. Si les moyens sont limités, la nécessité de financer des mesures efficaces ne se fait que d'autant plus ressentir. C'est à la lumière des résultats apportés par les méthodes de gestion du risque que certains calculs sont effectués. Pour les domaines au sein desquels les atteintes ne sont que très rares mais pour lesquelles le risque est grand, l'investissement en termes de sûreté sera plus conséquent. A l'inverse, pour les zones jugées à faible risque, il existera des mesures de sûreté mais d'une moindre intensité et ainsi de moindre coût.

La multitude d'objectifs des mesures de sûreté ferroviaire rend conséquent ce travail d'analyse des coûts et de l'efficacité de celles-ci. S'ajoute à cela un facteur lié à l'anticipation des coûts de la sûreté ferroviaire. Comme il le sera abordé par la suite¹⁸⁶, le financement de la sûreté ferroviaire provient de plusieurs acteurs. Ainsi, les réflexions autour de la mise en œuvre de mesures supplémentaires de sûreté ferroviaire mènent à un calcul des coûts engendrés. La sûreté ferroviaire est limitée non seulement par le respect des libertés, mais également eu égard

¹⁸⁵ V. notamment Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Le phénomène de la fraude dans les transports collectifs terrestres Une approche nationale », avril 2019, p. 5 : « Actuellement, aucune donnée fiable ne permet de mesurer la fraude dans les transports collectifs terrestres à l'échelle nationale ».

¹⁸⁶ V. § 1 : Les sources diverses du financement de la sûreté ferroviaire, p. 381.

au budget alloué à cette section du transport ferroviaire. Le travail d'analyse de l'efficacité des mesures ainsi que de leur coût est plus aisé lorsqu'un dispositif existant et qui a déjà fait ses preuves est étendu ou généralisé. Dans ce cas, il existe des données auxquelles se rattacher. Avant qu'une innovation soit mise en œuvre, tout un processus existe afin de la tester mais également de fixer son coût. La sûreté ferroviaire doit évoluer de manière constante, rendant le rapport coûts financiers/bénéfices instable. Les coûts peuvent évoluer en fonction de la généralisation d'une technologie par exemple. Mais surtout, l'efficacité d'une mesure de sûreté peut dans certains cas n'être que temporaire. L'évolutivité de la menace pousse à considérer constamment la possibilité que des mesures considérées auparavant comme efficaces ne le soient plus autant. Le rapport coûts/efficacité de la mesure en question s'inverse dans ce cas, rendant la mesure désuète et par conséquent, la financer revient à utiliser le budget inefficacement.

La sûreté ferroviaire est constamment soumise à des impératifs financiers. Cette caractéristique n'est pas exclusive au transport ferroviaire. D'une manière générale, la contrainte des coûts financiers est présente dès qu'il est question de sécurité dans son acception large et limite le champ d'action des mesures en cause. La conciliation des mesures de sûreté avec plusieurs principes importants pose des difficultés d'envergure, à l'image de nombreux éléments avec lesquels la sûreté ferroviaire interagit. Malgré ces difficultés, il est absolument impossible d'occulter la sûreté ferroviaire.

§2 : L'impossibilité d'occulter la sûreté ferroviaire malgré les difficultés engendrées

Malgré les difficultés qui l'entourent et les interactions inévitables avec plusieurs principes importants, la sûreté ferroviaire est clairement une obligation, une condition nécessaire à l'accomplissement du transport. Cette obligation est principalement de deux ordres, juridique d'une part et économique d'autre part (A). La sûreté ferroviaire est un domaine sensible aux yeux des États et ce, en raison de ce qu'elle représente. Son caractère indispensable ne la protège pas de l'emprise étatique qui la cloisonne. La sûreté ferroviaire doit par conséquent s'accommoder d'enjeux politiques influant directement sur elle (B).

A) La sûreté ferroviaire, une obligation juridique et économique

Dans la présente réflexion, le terme d'obligation se décline en deux acceptions. Dans un premier temps, il fait référence à l'obligation juridique selon laquelle une entreprise ferroviaire doit protéger les passagers qu'elle transporte (1°). Dans un second temps, ce terme renvoie, dans son sens commun, à une nécessité de protéger le transport ferroviaire afin de ne pas altérer son attractivité d'ores et déjà mise à mal (2°).

1° L'obligation de sûreté dans le transport ferroviaire

Si l'obligation d'assurer la sûreté ferroviaire relève du bon sens, cette dernière découle également d'une exigence juridique. L'obligation de sûreté fait écho à l'obligation de sécurité¹⁸⁷ mais se différencie au regard du sujet traité. Le transport aérien, précurseur en matière de sûreté, l'est *a fortiori* également en ce qui concerne l'obligation de sûreté. Comme le souligne Philippe Delebecque, « les juristes connaissent l'obligation de sécurité et sont en train de découvrir une nouvelle obligation : l'obligation de sûreté »¹⁸⁸. A l'époque où ce constat émerge, en 2004, la sûreté aérienne internationale et européenne est en plein essor. De plus, trois ans après les attentats du 11 septembre, le monde est marqué par la vulnérabilité du transport aérien face à un tel acte. C'est pourquoi l'obligation de sûreté a pris une importance inédite. L'attaque du Thalys, dont les conséquences furent moins graves, couplé à l'augmentation globale des actes à caractère terroriste, eu cet effet sur le transport ferroviaire. L'obligation de sûreté existait avant la survenance de cet événement, toutefois, elle prit une dimension supérieure à partir de ce moment.

La question lorsqu'il s'agit de l'obligation de sûreté ne concerne pas l'existence de cette obligation en elle-même mais bien la nature de celle-ci. Les entreprises ferroviaires ont différentes obligations dont celle de sûreté qui ne peut évidemment pas être une obligation de

¹⁸⁷ L'obligation de sécurité est une obligation de résultat bien que cette affirmation tend à se nuancer, v. Corinne Mascala, « Accident de gare : le 'déraillement' de l'obligation de sécurité », *Recueil Dalloz*, n° 11, 14 mars 1991, p. 80 : « Après une forte période d'expansion de l'obligation de sécurité-résultat, sans doute consciente d'être allée trop loin, la Cour de cassation effectua un recul très net en introduisant la distinction obligation de moyens - obligation de résultat dans l'obligation de sécurité. Sans remettre en cause l'existence de l'obligation de sécurité, la Cour de cassation distingue le contrat de transport proprement dit (obligation de résultat) de la situation antérieure ou postérieure à ce contrat (obligation de moyens) ».

¹⁸⁸ Philippe Delebecque, *Les incidences juridiques : au regard de la responsabilité civile*, in *Sûreté aérienne : Incidences juridiques et financières des mesures antiterroristes* [en ligne], www.idit.fr, 9 décembre 2004, p.5.

résultats, bien qu'elle pose la question de l'étendue des droits des passagers ferroviaires et d'un droit à la sûreté. En effet, la sûreté ferroviaire est un domaine, à l'instar de tout ce qui relève de la protection des personnes et des biens, pour lequel le risque zéro n'existe pas. Une grande quantité d'obligations relatives à la sûreté pèse sur les acteurs du transport ferroviaire, « ne pèse toutefois sur les entreprises qu'une obligation de moyen, dans la mesure où certaines menaces sont imparables, ou nécessiteraient la mise en œuvre de mesures que les opérateurs ne sont pas habilités à adopter »¹⁸⁹. Instaurer une obligation de résultat en termes de sûreté ferroviaire serait un non-sens total. En effet, les menaces imparables évoquées sont aisément imaginables. Pour ne prendre qu'un exemple, la captivité des infrastructures, liée à l'étendue du réseau ferroviaire, expose le transport à de grands risques. Il est facile de penser à une atteinte au réseau dans le but de faire dérailler un train puisqu'il est absolument impossible de contrôler et de surveiller l'intégralité du réseau ferroviaire à tout moment.

Le fait que l'obligation qui pèse sur les entreprises ferroviaires soit une obligation de moyen¹⁹⁰ est confirmé en France par la circulaire n° 2005-62 du 7 octobre 2005 relative à la sûreté des transports terrestres de marchandises dangereuses. Cette dernière dispose que « contrairement à la sécurité, où la jurisprudence tend à imposer une obligation de résultat aux entreprises, les entreprises privées ne peuvent être tenues, en matière de sûreté, qu'à des obligations de moyens. Elles ne sont en effet pas autorisées à mettre en œuvre certaines mesures de protection qui seraient seules efficaces contre toute agression, et il n'existe pas de parade réellement efficace à leur disposition pour contrecarrer, par exemple, l'action d'un commando bien organisé et équipé militairement »¹⁹¹. Il s'agit d'un constat de la place des entreprises ferroviaires dont la position ne leur permet pas de disposer de moyens parfois incontournables dans la lutte contre certaines menaces graves. C'est pourquoi le concours de la puissance publique est essentiel. L'obligation de sûreté doit prendre en compte les capacités d'action des entreprises ferroviaires au risque d'être abusive. Les exigences envers les entreprises

¹⁸⁹ Muriel Ubéda-Saillard « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 325.

¹⁹⁰ Pour une définition simple des obligations de moyen et de résultat, v. Alexis Bugada, « L'obligation de sécurité pesant sur l'employeur en matière prud'homale : obligation de moyen ou de résultat », *La Semaine Juridique Sociale*, n° 48, 25 novembre 2014, p. 1450 : « L'obligation de moyen oblige à faire de son mieux [...] L'obligation de résultat impose [...] de parvenir à un résultat défini à l'avance ».

¹⁹¹ Circulaire n° 2005-62 du 7 octobre 2005 relative à la sûreté des transports terrestres de marchandises dangereuses ; contrôle des nouvelles dispositions réglementaires, *BO* n° 453-0 du 10 novembre 2015, p. 1645, *EQU*T0510292C, 4.3.

ferroviaires ne peuvent être identiques à ce qu'on peut attendre d'un État qui dispose de moyens incomparables¹⁹².

L'obligation de moyen est, certes, par essence moins stricte que l'obligation de résultat, cependant, elle n'est pas synonyme de sûreté ferroviaire au rabais. Créer une obligation de moyen relève du bon sens et n'empêche pas l'existence d'exigences nombreuses et parfois très spécifiques. L'obligation de moyen induit, lorsqu'un incident survient, que l'acteur concerné prouve que les mesures censées garantir la sûreté ferroviaire, en l'occurrence, ont bien été mises en œuvre. Aucun résultat ne peut être garanti, or, l'entreprise ferroviaire doit fournir la preuve que tous les moyens dont elle dispose ont été assignés à la sûreté ferroviaire. En termes de responsabilité, cette obligation de moyen entraîne certaines conséquences qui ont déjà été abordées telles que l'adaptabilité de la sûreté ferroviaire et une différenciation des exigences entre certaines entreprises ferroviaires selon les infrastructures sur lesquelles elles exercent leur activité de transport. Les infrastructures d'importance vitale requièrent des mesures de sûreté aptes à les protéger malgré des caractéristiques très spécifiques. Il est inenvisageable de penser le transport ferroviaire sans sûreté et l'obligation de moyen qui pèse à ce sujet sur les entreprises ferroviaires en est le garant. Outre l'obligation juridique décrite ici, les difficultés liées à la sûreté ferroviaire doivent être dépassées afin de permettre au transport ferroviaire de ne pas pâtir économiquement d'un manque de protection.

2° La nécessité économique de la sûreté ferroviaire

Le transport ferroviaire souffre d'une baisse de fréquentation depuis l'apparition de l'automobile et la démocratisation du transport aérien. L'ouverture à la concurrence apparaît aujourd'hui comme l'un des moyens de booster ce mode de transport en perte de vitesse. En 2015, la part du transport ferré, c'est-à-dire opérée par les trains, les TER et les métros, s'élève à 11,3 % du transport intérieur de voyageurs en France¹⁹³. L'année suivante, ce chiffre est en baisse et la part du transport dit ferré ne s'élève plus qu'à 10,8 % du transport intérieur de voyageurs¹⁹⁴. Au travers de ces réflexions, le but n'est pas de penser aux moyens de relancer le transport ferroviaire mais bien de mettre en avant le fait que la sûreté est un élément

¹⁹² Les moyens dont il est présentement question sont aussi bien d'ordre humains et financiers que juridiques.

¹⁹³ Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en charge des relations internationales sur le climat, *Chiffres clés sur le transport, Edition 2017*, février 2017, p. 20.

¹⁹⁴ Commissariat général au développement durable, *Chiffres clés du transport, Edition 2018*, mars 2018, p. 20.

indispensable à son éventuelle relance. En effet, comment convaincre les usagers des transports de se tourner vers le transport ferroviaire pour effectuer leurs déplacements si ce dernier ne procure pas de garanties suffisantes quant à sa sûreté ?¹⁹⁵

En ce sens, malgré les investissements qu'elle engendre, la sûreté ferroviaire joue un rôle non négligeable, au moins indirect, dans la survie économique du transport ferroviaire. Les usagers, tout du moins ceux qui ont le choix du mode de transport qu'ils utilisent, se tourneront plus facilement vers un mode de transport dans lequel ils se sentiront en sécurité. Les mesures de sûreté ferroviaire n'ont pas pour unique objectif d'intervenir à la suite d'un évènement, la facette préventive de la sûreté ferroviaire est importante, peut-être même quantitativement plus importante. Le facteur psychologique joue un rôle essentiel ici. Les usagers doivent avoir un sentiment de sécurité au risque que ces derniers se détournent d'un mode de transport qu'ils jugeraient risqué¹⁹⁶. Ce sentiment de sécurité est une condition à l'attraction des usagers et, à terme, au processus visant à redorer le blason du transport par rail auprès de ceux-ci. Cependant, cette réflexion n'est principalement valable qu'en ce qui concerne les usagers qui font le choix de leur mode de transport. Il existe des usagers appelés des usagers captifs qui, eux, n'ont pas le choix et se retrouvent totalement dépendant d'un mode de transport en particulier¹⁹⁷, ce qui est souvent le cas dans les grandes villes au sein desquelles beaucoup d'habitants sont dépendants des métros notamment ou du RER en région parisienne. Pour ceux-ci, la sûreté n'est pas un motif de délaissement d'un mode transport et n'a finalement pas d'incidence sur leur choix. Les chiffres sur les transports en commun en témoignent étant donné que 45 % des usagers ne se sentent pas toujours en sécurité dans les transports en commun¹⁹⁸. Les nombreuses agressions jouent probablement un rôle sur la côte de ce mode de transport auprès d'usagers susceptibles de l'utiliser ponctuellement. Cependant, les usagers quotidiens restent dans l'obligation de prendre les transports en communs. La sûreté doit, pour ces personnes, permettre de voyager dans de meilleures conditions notamment pour les femmes souvent victimes d'actes

¹⁹⁵ V. Institut Paris Région, « Sentiment d'insécurité dans les transports collectifs franciliens - Enquête 2019 », septembre 2020, 83 p.

¹⁹⁶ V. Jean Dekindt, « Insécurité et sentiment d'insécurité dans les transports publics locaux », Rapport de synthèse, février 2003, p. 3 : « Notamment parce que si la question de l'insécurité et du sentiment d'insécurité hante l'activité du transport public depuis plusieurs années au point, dans de nombreux cas, d'être considérée comme un obstacle à son développement, la nature des faits (agressions, incivilités etc.) se présente, avant tout, sous l'aspect d'une question extérieure à la profession puisqu'il s'agit avant tout de délits sanctionnables par la Loi ».

¹⁹⁷ V. Hugo d'Arbois de Jubainville pour l'Observatoire nationale de la délinquance et des réponses pénales, « Sécurité dans les transports en commun : Le cas des usagers captifs », *La Note*, février 2019.

¹⁹⁸ Camille Vanier et Hugo d'Arbois de Jubainville pour l'Observatoire nationale de la délinquance et des réponses pénales, « Le sentiment d'insécurité dans les transports en commun : situations anxieuses et stratégies d'évitement », *Grand Angle*, janvier 2018.

malveillants¹⁹⁹. La sûreté n'est évidemment pas le seul facteur qui permettrait de relancer le transport ferroviaire mais elle doit être prise en compte à ce sujet.

L'intérêt économique de la sûreté ferroviaire ne se situe pas uniquement dans l'image qu'elle renvoie aux possibles usagers et au sentiment de sécurité qu'elle est censée inspirer. L'intérêt économique de la sûreté ferroviaire se situe dans deux autres cas de figure. Premièrement, la sûreté vise également la protection du matériel roulant et des infrastructures. Tous ces éléments ont un coût certain, c'est pourquoi les protéger contre les atteintes et les dégradations a pour objectif non seulement d'assurer la continuité de la mission de transport, mais également d'éviter de devoir sans cesse financer des réparations coûteuses. En France, les surcoûts liés aux atteintes contre les infrastructures, les dégradations du matériel roulant ou encore le vol de certains matériaux tels que l'acier amputent fortement le budget des acteurs du transport ferroviaire. Dans un second temps, la sûreté ferroviaire jouit d'un intérêt économique en ce qu'elle lutte contre la fraude. Les estimations de la fraude en France et notamment en Île-de-France concernant les transports en commun font état de sommes considérables. Selon Alain Krakovitch, patron de la SNCF en Île-de-France, la fraude coûterait 63 millions d'euros par an à la société ferroviaire²⁰⁰. Dans son rapport annuel de 2016, la Cour des comptes explique que, « évalué à environ 500 millions d'euros par an – 300 millions d'euros pour le groupe SNCF dont 80 millions pour l'activité SNCF Transilien – le coût de la fraude dans les transports en commun constitue une perte de recettes considérable pour les exploitants de service de transport, nuisant de fait à la qualité du service public »²⁰¹.

L'impact économique de la sûreté ferroviaire est clairement non négligeable, à l'instar des investissements engagés en la matière. Le caractère inévitable, indispensable, de la sûreté ferroviaire ne fait aucun doute et ce, malgré les difficultés qui l'entourent. Au rang de celles-ci vient s'ajouter une difficulté majeure à l'origine de l'absence de socle commun européen de mesures de sûreté. En effet, la sûreté ferroviaire européenne est soumise à des enjeux politiques certains.

¹⁹⁹ V. Institut Paris Région, « Sentiment d'insécurité dans les transports collectifs franciliens - Enquête 2019 » *op. cit.* note 195, p 55 : « Les raisons pour lesquelles les enquêtés pensent pouvoir être l'objet d'un vol ou d'une agression varient sensiblement selon leur sexe. Celui-ci constitue de loin la variable la plus discriminante. Ainsi, sur la totalité des femmes ayant répondu à l'enquête, 78,4 % d'entre elle estiment pouvoir être l'objet d'une atteinte en raison de leur « sexe », contre seulement 4,9 % des hommes ».

²⁰⁰ Michel Feltin-Palas, *SNCF : « La fraude nous coûte 63 millions par an »* [en ligne], www.lexpress.fr, 26 septembre 2018.

²⁰¹ Cour des comptes, *La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif*, in Rapport public annuel 2016, février 2016, p. 574.

B) La sûreté ferroviaire européenne face à certains enjeux politiques

Le caractère exclusivement national de la sûreté ferroviaire rend son appréhension européenne nécessairement compliquée voire inexistante, ce qui fut le cas durant de très nombreuses années. Cependant, les évolutions de l'appréhension de la sûreté, notamment en réaction à l'internationalisation de la menace, laissent à penser que les choses pourraient changer. Au regard de la sensibilité du sujet, la politique de « spill over » de la Commission européenne semble être une option viable (1°). Cependant, le travail de rapprochement sera grandement compliqué par la soumission constante de la sûreté ferroviaire à un contexte géopolitique changeant (2°).

1° La politique de « spill over » de la Commission européenne comme levier de la création d'une base européenne de sûreté ferroviaire

La sûreté ferroviaire n'est à l'heure actuelle pas un domaine pour lequel l'Union européenne dispose de la compétence afin d'intervenir et de mettre en œuvre un corpus de règles s'appliquant à tous ses États membres. La position de ces derniers a toujours été très claire, or, certains événements récents pourraient remettre en question, dans une certaine mesure, cette exclusivité des États sur la sûreté ferroviaire. L'appréhension, même partielle, de la sûreté ferroviaire par l'Union européenne ne pourra bien évidemment pas intervenir de manière brutale et rapide. Dans l'hypothèse où les États accepteraient de procéder à un transfert relatif de compétences, celui-ci se déroulerait par étapes successives à l'image du fonctionnement de la politique européenne dans sa globalité²⁰².

Au regard du travail effectué et des orientations choisies, la Commission européenne apparaît comme l'acteur le plus désireux de mettre en œuvre une base commune de sûreté européenne. Avec la création de groupes d'experts dédiés à la sûreté des transports terrestres²⁰³, voire du transport ferroviaire exclusivement²⁰⁴, la Commission européenne dispose des outils

²⁰² V. Panayotis Soldatos, « L'Union politique de l'Europe : une finalité en voie d'actualisation étagée ou un rêve mouvant ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 568, 29 avril 2013, p. 266 qui lie le « spill over » à la construction étagée de l'Union qui poursuit la finalité de l'émergence d'une Union politique ; Emmanuel Aubin, « La citoyenneté de l'Union européenne dix ans après : *quid novi* ? », *AJDA*, n° 39, 17 novembre 2003, p. 2064 qui évoque le « caractère progressif de la construction européenne » et l'« effet d'entraînement souvent qualifié de processus irréversible (spill over effect) ».

²⁰³ C'est le cas du LANDSEC.

²⁰⁴ V. la plateforme de l'Union européenne en matière de sûreté des voyageurs ferroviaires.

indispensables pour mener une réflexion sur une possible approche européenne. Une fois le feu vert donné par les États, nul doute que la Commission se donnera les moyens de proposer un modèle respectant les exigences nationales afin qu'un socle commun de sûreté ferroviaire européenne émerge. La Commission est aujourd'hui le fer de lance de la création d'un tel socle commun et milite toujours en faveur de la reconnaissance d'une compétence européenne en la matière. A l'image de l'appréhension de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire sur le territoire de l'Union européenne qui s'est déroulée en plusieurs étapes, la Commission, toujours dans l'hypothèse de l'accord des États, n'aura d'autre choix que d'avancer prudemment via une politique dite des « petits pas ».

La politique de « spill over » aussi appelée politiques des « petits pas » ou encore la théorie de l'engrenage repose sur une avancée progressive de l'appréhension européenne de sujets initialement sous souveraineté étatique²⁰⁵. La politique de « spill over » procède à une intégration par le bas qui permet à terme à l'Union européenne d'étendre sa compétence sur des sujets n'en relevant pas à l'origine²⁰⁶ et ce, selon certains, de manière irréversible²⁰⁷. Cette approche est la seule option viable envisageable en termes de sûreté ferroviaire. A l'instar des paquets ferroviaires, la Commission n'aura, en premier lieu, la possibilité de proposer une approche européenne sur une petite partie seulement. Une première étape a probablement été déjà franchie avec la création du LANDSEC puis de la plateforme dédiée à la sûreté ferroviaire. C'est ce qu'affirme Muriel Ubéda-Saillard lorsqu'elle explique que, « à bien considérer toutefois les projets de recherche, variés et coûteux, que la Commission mène en matière de sûreté des transports terrestres, la création du LANDSEC pourrait parfaitement préfigurer la première étape du processus bien connu d'engrenage (ou *spillover*), permettant, à terme, à l'Union de légiférer en la matière pour des questions d'ampleur internationale, telles que la lutte contre le terrorisme – l'action européenne ne présentant *a priori* aucune plus-value s'agissant de la sûreté des lignes internes ou de la criminalité de droit commun »²⁰⁸. Malgré cela, les

²⁰⁵ V. Florence Chaltiel, « Brèves réflexions sur l'Union des peuples et des souverainetés », *Revue de l'Union européenne*, n° 633, 2 février 2019, p. 597 : « les États prennent tellement l'habitude de travailler ensemble qu'un domaine d'action en commun entraînerait un autre et ainsi de suite. C'est la célèbre méthode dite du spill over ou effet d'engrenage » ; Bertrand Brunessen, « Le tropisme juridique du droit de l'Union », *Revue de l'Union européenne*, n° 615, 10 février 2018, p. 103 : « La logique de spill over juridique repose sur l'idée que les solidarités de fait, issues de l'application des règles de droit, doivent favoriser, à terme, l'Union politique ».

²⁰⁶ V. Florence Chaltiel, « Robert Schuman », *Revue de l'Union européenne*, n° 572, 1^{er} octobre 2013, p. 523, « La méthode fonctionnaliste ou du spill over a eu le génie de mettre en commun peu à peu des compétences, sans commencer par celles qui relèvent de la souveraineté des États ».

²⁰⁷ V. Sébastien Roland, L'Union européenne, entre incertitude démocratique et nature juridico-politique duale », *Revue de l'Union européenne*, n° 632, 17 octobre 2019, p.541 ; Emmanuel Aubin, « La citoyenneté de l'Union européenne dix ans après : *quid novi* ? », *op. cit.* note 202, p. 2064.

²⁰⁸ Muriel Ubéda-Saillard « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 332.

travaux du LANDSEC n'ont permis à l'heure actuelle de progresser que de manière prudente, comme si le processus de « spill over » ne parvenait pas à construire le socle lui permettant par la suite de progresser en la matière. Malgré les nombreuses réunions et mesures admises entre les États eux même, mesures axées autour de l'échange de bonnes pratiques et d'informations, aucun accord politique n'a été signé au nom de l'Union. Les États restent libres de leurs choix quant aux mesures de sûreté qu'ils appliquent sur leur territoire.

Comme expliqué précédemment, il n'y a pas spécialement d'intérêt à créer un modèle européen de la sûreté qui concerne la protection de toutes les lignes et gares ferroviaires. En effet, il apparaît que les États soient les mieux placés pour protéger les trajets purement internes. En revanche, l'Union dispose de moyens lui permettant d'avoir une plus-value non négligeable pour la sûreté des trajets internationaux. L'intérêt principal pour l'Union est d'intervenir au niveau extra national afin de garantir la sûreté des trains sans avoir à se soucier des pays de départ et d'arrivée. La prise en charge de la sûreté des trajets internationaux induit cependant la mise en place de mesures communes à toutes les gares par lesquelles ces trajets s'effectuent. Même si l'approche européenne ne doit pas appréhender la totalité de la sûreté ferroviaire, le travail reste conséquent. C'est pourquoi la politique des petits pas semble la plus adaptée à la spécificité de la sûreté ferroviaire et de sa vision étatique.

Le chemin vers l'émergence d'une approche européenne de la sûreté ferroviaire est semé d'embûches. La Commission européenne, toujours si les États acceptent une telle démarche, sera confrontée à une multitude d'intérêts nationaux, d'intérêts des protagonistes du transport et de positions divergentes. Finalement, l'idée d'une sûreté ferroviaire européenne est dépendante d'un travail de conciliation des intérêts nationaux par la Commission européenne. En ce sens, la sûreté ferroviaire européenne est soumise à de forts enjeux politiques. Sans poser de problèmes à la sûreté en tant que telle, la position des États pose des difficultés à sa dimension hypothétiquement européenne. La politique de « spill over » est un moyen de dépasser la simple coopération entre États en matière de sûreté et de parvenir à une approche commune. La sûreté ferroviaire reste totalement soumise à la volonté des États. L'accomplissement de l'objectif de la Commission consistant à créer un modèle européen de sûreté ferroviaire par une dynamique d'engrenages ne relève pas de la certitude et aux difficultés liées aux divergences entre les États s'ajoute un élément susceptible de rendre la sûreté encore plus difficile à appréhender, il s'agit de l'influence du contexte géopolitique sur cette dernière.

2° L'impact du contexte géopolitique sur la sûreté ferroviaire

Façonnée selon des intérêts et des méthodes propres à chaque État, la sûreté ferroviaire concerne parfois plusieurs États via de simples trajets transnationaux ou via des infrastructures sensibles dont la sûreté demande des mesures spécifiques. L'importance de l'impact du contexte géopolitique sur la sûreté ferroviaire se vérifie de manière très explicite en cette période marquée par le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne. La sûreté ferroviaire est impactée par le Brexit au travers du cas du tunnel sous la Manche, infrastructure d'importance vitale. A ce titre, de nouveaux accords de sûreté ont dû être négociés en raison du changement de situation du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Union européenne. Alors qu'il existait un régime établi entre la France et le Royaume-Uni, le Brexit a poussé les États concernés ainsi que l'entreprise ferroviaire concessionnaire de la liaison fixe trans-Manche à négocier de nouveau afin de s'adapter aux nouveaux paradigmes institués par ce départ.

Les implications du Brexit sur la sûreté ferroviaire du tunnel sous la Manche sont bien évidemment d'ordre politique. Le Royaume-Uni n'ayant jamais été partie intégrante de l'espace Schengen mais bénéficiant d'un régime particulier à cet égard²⁰⁹, les changements principaux ne devraient pas concerner le contrôle des personnes aux frontières. Pourtant, force est de constater qu'il est question malgré cela de renforcer ces contrôles. Jacques Gounon, PD-G de Getlink, a beaucoup communiqué quant à la position de l'entreprise face à cette situation délicate. En ce qui concerne les transports, bon nombre d'annonces ont concerné la sûreté et notamment les contrôles aux frontières. Jacques Gounon a annoncé la création d'une « smart border »²¹⁰ au niveau des terminaux « qui utilisera au mieux les nouvelles technologies et intégrera [au] parcours client les contrôles complémentaires qui s'appliqueront aux autorités douanières, vétérinaires et policières déjà présentes sur [les] terminaux »²¹¹. L'intérêt de cette « smart border » est de permettre la fluidité du trafic malgré la présence de contrôles accrus.

²⁰⁹ V. Conseil de l'Union européenne, L'espace Schengen [en ligne] www.consilium.europa.eu, 2018 : « le Royaume-Uni a été autorisé à appliquer la partie de l'acquis de Schengen relative à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, avec droit de vote au Conseil sur les actes qui développent cet acquis. Il ne participe pas à l'acquis de Schengen relatif à l'absence de contrôles aux frontières intérieures, aux visas et aux frontières extérieures. Il a accès au SIS, sauf pour les signalements aux fins de non-admission sur le territoire Schengen. Les dispositions de l'acquis de Schengen applicables en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord ne le sont pas toutes à Gibraltar. Aucune disposition de l'acquis de Schengen n'est actuellement applicable dans les îles Anglo-Normandes et sur l'Île de Man ».

²¹⁰ Ou frontière intelligente.

²¹¹ GOUNON, Jacques, *Eurotunnel est force de proposition pour trouver des solutions pragmatiques aux défis du Brexit* [en ligne], www.linkedin.com, 17 octobre 2018.

Si les contrôles des personnes souhaitant voyager vers le Royaume-Uni ne constituent pas une nouveauté, le Brexit pose de nouvelles problématiques telles que la question du contrôle des marchandises du Royaume-Uni transitant vers la France. En effet, le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne fait de ce dernier un États tiers et non plus un pays membre, ce qui modifie la donne. A ce titre, la commission intergouvernementale qui avait été instaurée par les français et les britanniques au nom du droit de l'Union européenne pour les représenter et gérer en leur nom les questions d'exploitation et de sécurité de la liaison fixe ne pourra peut-être plus opérer. La Commission n'est plus nommée par deux États membres mais un État membre et un pays tiers, ce qui pourrait exclure l'application des normes européennes utilisées auparavant selon le résultat des négociations actuellement menées. C'est pourquoi la France avait pris les mesures nécessaires afin de pallier cet hypothétique manque. Comme évoqué lors de l'étude du régime de sûreté applicable au tunnel sous la Manche, le gouvernement français s'est donné l'opportunité de légiférer par ordonnance pour tout ce qui relève de la gestion du Brexit²¹². L'ordonnance du 13 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de sécurité ferroviaire dans le tunnel sous la Manche modifie l'article L 2221-1 du Code des transports²¹³ qui dispose dorénavant que « l'Etablissement public de sécurité ferroviaire remplit également [ses] missions pour la partie de la concession du tunnel sous la Manche située en territoire français à compter du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord fondé sur l'article 50 du traité sur l'Union européenne ». L'EPSF est en charge de la sécurité du réseau ferroviaire et de son interopérabilité ainsi que de la distribution des autorisations liées à la sécurité requises pour exercer une activité de transport sur le réseau ferroviaire français et sera désormais en contact avec l'autorité désignée par le Royaume-Uni²¹⁴. Etant donné qu'il n'est plus question d'une sortie de l'Union sans accord, cette ordonnance ne s'applique pas mais elle prouve que des mesures ont été prises pour tenter de se préparer à toute éventualité. Ces dispositions concernaient la sécurité ferroviaire mais ce qu'il est intéressant de remarquer, c'est qu'une autre ordonnance abordait clairement la sûreté ferroviaire du Tunnel sous la Manche.

²¹² V. Loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, *J.O.R.F.* n° 17 du 20 janvier 2019, texte n° 1.

²¹³ Ordonnance n° 2019-96 du 13 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de sécurité ferroviaire dans le tunnel sous la Manche, *J.O.R.F.* n° 38 du 14 février 2019, texte n° 51, article 1^{er}.

²¹⁴ L'EPSF est aujourd'hui l'autorité nationale de sécurité compétente pour la partie française du Tunnel sous la Manche et exerce ses missions en vertu du Décret 2020/1821 du 29 décembre 2020 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité de la partie française de la liaison fixe trans-Manche, *J.O.R.F.* n° 316 du 31 décembre 2020, p. texte n° 181.

L'ordonnance du 6 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de transport routier de personnes et de marchandises et de sûreté dans le tunnel sous la Manche permettait de clarifier le régime de sûreté applicable. Pour pallier l'éventualité d'un Brexit sans accord, la France s'était dotée par cette ordonnance de règles de sûreté ferroviaire sur la partie française de la liaison fixe qui seront opposables au Royaume-Uni²¹⁵. S'ajoute à cela la création d'une seconde partie au Code des transports intitulée « Transport ferroviaire ou guidé » qui fait suite à la première partie réglementaire et au sein de laquelle le titre VII aborde la sûreté de la liaison fixe trans-Manche. Cet ajout effectué par le décret du 27 mars 2019 relatif au régime de sûreté de la partie française de la liaison fixe trans-Manche²¹⁶ démontre tout l'intérêt de la France à protéger cette infrastructure d'importance vitale.

Sont dorénavant abordés plusieurs volets de la sûreté du tunnel sous la Manche, notamment le fait que le Ministre des transports soit en charge de cette mission avec le concours du ministère de l'intérieur et du Ministre en charge des douanes, l'instauration de zones de sûreté²¹⁷, le déroulement de visites de sûreté au cas où une personne ou un objet non autorisé se trouverait dans un train situé en dehors d'une zone de sûreté, le rôle des préfets territorialement compétents pour la création de zones de sûreté autour des gares concernées par les trajets effectués via la liaison fixe, la mise en œuvre de programmes de sûreté, le contrôle de ces programmes, le déroulement d'exercices de gestion de crise, les contrôles de sûreté ou encore la gestion du personnel en charge de la sûreté. La sûreté de la liaison fixe est abordée de manière très précise, ce qui semble logique au regard de la sensibilité de ce sujet.

Cet exemple du Brexit²¹⁸ met parfaitement en exergue plusieurs facettes de la sûreté ferroviaire. Non seulement il met en lumière, s'il le fallait, que la sûreté ferroviaire est un domaine soumis à des considérations politiques et géopolitiques importantes, mais il démontre également ce qui a déjà été abordé ici, l'adaptation constante de la sûreté et son caractère

²¹⁵ V. Ordonnance n° 2019-78 du 6 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de transport routier de personnes et de marchandises et de sûreté dans le tunnel sous la Manche, *J.O.R.F.* n° 32 du 7 février 2019, texte n° 35, article 6.

²¹⁶ Décret n° 2019-244 du 27 mars 2019 relatif au régime de sûreté de la partie française de la liaison fixe trans-Manche, *J.O.R.F.* n° 75 du 29 mars 2019, texte n° 50.

²¹⁷ D'après le décret du 27 mars 2019 relatif au régime de sûreté de la partie française de la liaison fixe trans-Manche, *ibid.*, une zone de sûreté « désigne une zone dont l'accès est réglementé et où s'appliquent des mesures de sûreté ».

²¹⁸ D'autres exemples d'infrastructures transfrontalières pourraient être sujettes à des contextes géopolitiques influant sur la sûreté de celles-ci, il peut s'agir notamment du pont-tunnel Øresundsbron qui relie la Suède et le Danemark, ou du tunnel Femern reliant l'Allemagne et le Danemark.

continuellement changeant. Ce facteur politique ajoute bien évidemment de sérieuses difficultés dans l'appréhension de la sûreté ferroviaire ainsi que dans sa mise en œuvre.

Conclusion du Chapitre

La sûreté est un sujet complexe qui ne peut se définir ni se construire sans prendre en considération une multitude de principes connexes et de problématiques liées au caractère sensible qu'elle revêt. En ce qui concerne plus précisément le transport ferroviaire, les mesures se développent de manière à appréhender toutes les caractéristiques du transport ferroviaire dont certaines rendent sa protection compliquée.

Si le caractère national *stricto sensu* de la sûreté apparaît clairement, il est nécessaire d'aller plus loin. En effet, affirmer que la sûreté ferroviaire est un concept dont l'application est nationale ne suffit pas à la compréhension pleine et entière de cette notion. Afin d'aborder la sûreté ferroviaire à l'échelle de l'Union et au sein de l'espace ferroviaire unique européen, il est indispensable d'étudier son application *in concreto*. Cette approche semble importante dans le sens où il existe diverses appréhensions de la sûreté ferroviaire et il apparaît que mesures instaurées selon les États peuvent diverger. Finalement, en dépit de l'unité qui peut régner autour de sa définition globale, la sûreté ferroviaire se révèle être polymorphe dans la pratique.

Ainsi, il convient dorénavant d'étudier la mise en place des mesures de sûreté ferroviaire dans leur application au cas par cas, étudier les mesures appliquées selon les États au sein de l'Union européenne.

Chapitre 2 : Les législations nationales des États membres de l'Union européenne :

Si la sûreté ferroviaire est encore une notion à forte connotation nationale, un constat s'impose. Cette liberté des États en la matière entraîne ou peut entraîner des différences dans l'appréhension de la sûreté ferroviaire. Ainsi, on compte au sein de l'Union européenne différents modèles de sûreté ferroviaire. Il existe dans ces États, en fonction des modèles choisis, des mesures plus ou moins contraignantes en termes de sûreté ferroviaire. Ces différences quant au niveau de protection des passagers ne sont pas à l'avantage de ces derniers et pourraient même leur nuire. C'est pourquoi l'harmonisation partielle semble importante dans le contexte actuel et ce, afin de garantir un niveau de protection semblable et optimal quelques soient les États. Aujourd'hui, « les exigences nationales de sûreté constituent un corpus normatif conséquent qui s'impose à l'ensemble des acteurs du monde ferroviaire, et conditionne l'exercice de l'activité de transport des gestionnaires d'infrastructure et des entreprises ferroviaires »²¹⁹. L'étude de la sûreté ferroviaire doit par conséquent s'effectuer *in concreto*, au cas par cas. Suivant les États, les acteurs du transport ferroviaire n'auront pas à remplir les mêmes exigences de sûreté ferroviaire.

Afin de permettre une compréhension optimale de la sûreté ferroviaire, il convient dans un premier temps d'étudier l'approche française de celle-ci (Section 1). La France est un modèle très intéressant car différentes approches existent sur son territoire au travers de la présence, en plus de la SNCF, de plusieurs autres compagnies assurant un transport transnational. Dans un second temps, il sera intéressant d'appréhender d'autres approches de la sûreté ferroviaire, comparer le système français avec celui d'autres membres de l'Union européenne afin d'y déceler des similitudes et des différences (Section 2). L'étude comparative présentée ici est un prélude essentiel à la construction de règles européennes, de la consolidation de l'espace ferroviaire unique européen. Enfin, bien que la sûreté ferroviaire se trouve soumise à une approche nationale et à la souveraineté des États, il semble tout de même que la volonté de ces derniers soit bornée par des considérations externes (Section 3).

²¹⁹ Muriel Ubéda-Saillard « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 320.

Section 1 : La sûreté ferroviaire en France

En France, la sûreté ferroviaire est un concept bien présent mais dont la portée a été parfois minimisée jusqu'à la survenance de l'attaque du Thalys. Depuis lors, les préoccupations autour de la sûreté ferroviaire n'ont cessé de croître. Malgré cela, il existait bien avant cet événement des règles régissant ce domaine. Si la sûreté ferroviaire bénéficie d'un corpus normatif tout de même conséquent, la spécificité de cette approche se trouve dans le fait que certaines règles régissent la sûreté sans l'aborder directement. La sûreté ferroviaire attenante à la protection des personnes, des règles plus générales poursuivant le même objectif peuvent s'appliquer. L'étude de la sûreté ferroviaire en France nécessite une approche en deux temps. Il s'agit premièrement d'aborder le cadre législatif de la sûreté ferroviaire (§1) ; pour ensuite se consacrer à la matérialisation de l'imbrication des différentes sources juridiques nourrissant la sûreté ferroviaire (§2).

§1 : Le cadre législatif de la sûreté ferroviaire en France

L'approche législative de la sûreté ferroviaire en France dénote certaines failles, certains oublis. D'ailleurs, parler de législation a pu sembler être excessif quand il s'agit de sûreté ferroviaire. En effet, peu de mesures prises en France désignaient la sûreté ferroviaire *stricto sensu*. Malgré cela, il existe dorénavant une législation applicable à la sûreté ferroviaire qu'il convient d'aborder (A), législation en vertu de laquelle les acteurs du transport ferroviaire semblent jouer un rôle primordial (B).

A) La législation applicable à la sûreté ferroviaire

Le rôle de la sûreté ferroviaire est tel que l'on pourrait penser qu'elle est strictement encadrée. Or, force est de constater que la sûreté ferroviaire, en France, jouit d'une faible exposition dans les textes (1°). Ce caractère législativement discret de la sûreté ferroviaire en France n'est pas sa seule caractéristique. Les récents événements poussent le législateur à revoir ses priorités, dont celles attenantes à la sûreté ferroviaire. Ainsi, la sûreté ferroviaire tend à évoluer juridiquement et les textes doivent procéder à une adaptation permettant de protéger au mieux les passagers du transport par rail (2°).

1° L'appréhension de la sûreté ferroviaire par les Codes

Constater la faible exposition d'un concept ne signifie pas qu'il n'existe pas ou qu'il n'est pas pris en compte. La sûreté ferroviaire est effectivement présente dans certains textes en France, notamment dans le Code des transports. Toutefois, ce dernier n'aborde la sûreté des transports qu'au travers de dispositions dont le nombre est plutôt restreint. Outre les dispositions concernant les services internes de sécurité qui seront abordés par la suite²²⁰, il existe tout de même plusieurs dispositions concernant la sûreté ferroviaire. Au sein du Livre VI du Code des transports intitulé « Sûreté et sécurité des transports », il n'est question de sûreté uniquement au sein des quelques chapitres composant son Titre III, lui-même intitulé « Atteintes à la sécurité ou à la sûreté des transports ». Auparavant, la sûreté ferroviaire était abordée de manière très particulière dans le Code des transports²²¹, mais depuis l'ordonnance n° 2020-934 du 29 juillet 2020, le Code a été réorganisé²²². Dorénavant, ce même titre III aborde l'organisation de la prévention des atteintes à la sûreté dans les transports²²³ ; les dispositifs techniques de prévention des atteintes à la sûreté des transports²²⁴ au travers de la transmission et enregistrement d'images et du recours à des équipes cynotechniques ; des traitements automatisés de données recueillies à l'occasion de déplacements internationaux²²⁵ ; et de dispositions pénales²²⁶. Mais il est bien ici question de sûreté des transports.

La sûreté ferroviaire à proprement parler n'est abordée qu'au travers d'une disposition très générale attenant à la sûreté des transports et non spécifiquement la sûreté du transport par voie ferroviaire. En effet, le Code des transports énonce le fait que « l'autorité compétente de l'État définit les règles de sûreté, de sécurité, d'organisation des secours et de contrôle technique applicables au transport. Elle veille à leur mise en œuvre et en contrôle l'application »²²⁷. De

²²⁰ V. B) *Le rôle primordial des acteurs du transport ferroviaire en matière de sûreté*, p. 105.

²²¹ Le Code des transports n'évoquait la sûreté ferroviaire que sous le prisme de la « lutte contre le terrorisme » et de la protection des passagers contre les « autres atteintes ». Par « autres atteintes », le Code des transports faisait référence, au travers de deux sections, à la « sécurité des usagers et des personnels » ainsi qu'à la « lutte contre la toxicomanie ». Au vu de l'importance de la sûreté ferroviaire, l'apport du Code des transports semblait effectivement faible.

²²² Ordonnance n° 2020-934 du 29 juillet 2020 portant réorganisation des dispositions du code des transports relatives à la sûreté dans les transports, *J.O.R.F.* n° 186 du 30 juillet 2020, texte n° 97.

²²³ Chapitre Ier du Titre III du Livre VI de la première partie de la partie législative du Code des transports (articles L 1631-1 à L 1631-5).

²²⁴ Chapitre II du Titre III du Livre VI de la première partie de la partie législative du Code des transports (articles L 1632-1 à L 1631-3).

²²⁵ Chapitre III du Titre III du Livre VI de la première partie de la partie législative du Code des transports (articles L 1633-1 à L 1633-2).

²²⁶ Chapitre IV du Titre III du Livre VI de la première partie de la partie législative du Code des transports (articles L 1634-1 à L 1634-4).

²²⁷ Article L 1611-1 du Code des transports.

prime abord, cet article semble évasif, aucune autorité compétente n'étant mise en avant²²⁸. Cependant, une information importante en ressort et confirme l'étude de la sûreté effectuée précédemment. La sûreté des transports, *a fortiori* la sûreté ferroviaire, est soumise à la compétence étatique, en l'occurrence française. Cette affirmation respecte par conséquent un principe essentiel à l'appréhension de la sûreté ferroviaire, celui de la souveraineté territoriale. Ce principe ancien est aujourd'hui consacré à l'échelon européen dans une disposition selon laquelle l'Union « respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale »²²⁹. A l'article du Traité sur l'Union européenne de continuer : « En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre »²³⁰.

Ainsi, les principes évoqués précédemment se trouvent être effectivement appliqués en France. L'État français dispose de toutes les compétences nécessaires en matière de sûreté ferroviaire. La France affirme sa compétence, en vertu du droit de l'Union, en matière de sûreté ferroviaire. Compétence n'étant pas synonyme de clarté, force est de constater que l'article L 1611-1 du Code des transports reste véritablement flou. Le Code de la sécurité intérieure dispose cependant que « conformément aux dispositions de l'article L 1632-1 du code des transports, les autorités organisatrices de transports collectifs de personnes et le Syndicat des transports d'Ile-de-France concourent, chacun pour ce qui le concerne, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, aux actions de prévention de la délinquance et de sécurisation des personnels et des usagers dans ces transports »²³¹. Mais malgré l'existence de cet article, le transport ferroviaire semble être le parent pauvre du Code de la sécurité intérieure. Le Titre VI intitulé « Sécurité des transports collectifs » du Livre II aborde, outre l'article mentionné précédemment, la sécurité des transports aérien et maritime en ses Chapitres II et III sans procéder de même pour le transport ferroviaire.

En réalité et malgré cet article L 261-1 du Code de la sécurité intérieure, le flou persiste en ce sens qu'il est question d'une pluralité d'autorités compétentes. La sûreté ferroviaire résulte de la coopération ou de l'action conjointe de plusieurs autorités distinctes. Cette pluralité d'acteurs est vraisemblablement due à un phénomène selon lequel, « au plan national, l'ensemble des obligations des acteurs ferroviaires découlent en réalité d'une multitude

²²⁸ Cette affirmation n'est pas surprenante, les autorités compétentes sont la plupart du temps précisées par des instruments infralégislatifs.

²²⁹ Article 4§2 du TUE.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ Article L 261-1 du Code de la sécurité intérieure.

d'instruments juridiques, réglementant de manière sectorielle le champ de la sûreté »²³². La sûreté ferroviaire n'est dès lors pas l'apanage des autorités compétentes en matière de transport.

Le Code des transports ne régit pas seul les problématiques de sûreté ferroviaire, lui-même l'indique. Les caractéristiques de la sûreté ferroviaire entraînent une interdisciplinarité inhérente à sa bonne prise en charge. C'est pourquoi il est nécessaire d'étudier d'autres textes, notamment le Code de la sécurité intérieure déjà évoqué. Il n'y a rien de surprenant à évoquer ce texte au cours de l'étude de la sûreté ferroviaire en France, cette dernière étant une composante de la sécurité nationale. Les problématiques liées à la sûreté ferroviaire dépassent les seuls intérêts du transport *stricto sensu*. La sûreté ferroviaire est traitée de manière indirecte mais entre très clairement dans le champ d'action visé par le Code de la sécurité intérieure lorsqu'il évoque les « traitements automatisés de données recueillies à l'occasion de déplacements internationaux »²³³. Qu'il s'agisse de terrorisme ou d'immigration clandestine, les opérateurs de transport peuvent sous certaines conditions se trouver dans l'obligation de transmettre les données de leurs passagers aux autorités mentionnées²³⁴. La transmission de ces données entre parfaitement dans le champ d'action de la sûreté ferroviaire puisque cette procédure participe à la protection des passagers du transport au travers de la lutte contre le terrorisme notamment.

En sus, le Code de la sécurité intérieure²³⁵ renvoie au Code des transports en ce qui concerne deux acteurs essentiels de la sûreté ferroviaire en France, la SNCF et la RATP. Ces dispositions incontournables en termes de sûreté ferroviaire seront étudiées par la suite. En ce qui concerne les transports collectifs, le Code de la sécurité intérieure mentionne le fait que « les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent »²³⁶. Sans le mentionner explicitement, cette disposition concerne la sûreté ferroviaire.

Aux Codes des transports et de la sécurité intérieure s'ajoute le Code de la défense qui, lui aussi, régit la sûreté ferroviaire mais sans la citer, ni elle, ni les transports, au travers de la

²³²Muriel Ubéda-Saillard « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 324.

²³³ Articles L 232-1 à L 232-6 du Code de la sécurité intérieure.

²³⁴ V. les articles L 232-1 et L 232-2 du Code de la sécurité intérieure.

²³⁵ Article L 615-1 du Code de la sécurité intérieure.

²³⁶ Article L 511-1 du Code de la sécurité intérieure.

mise en place de règles spécifiques visant à protéger un certain type d'infrastructures. Il s'agit des infrastructures dites d'importance vitale qui nécessitent un niveau de protection élevé en vertu de leur intérêt pour la nation. Le Code de la défense explique que « les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation, sont tenus de coopérer à leurs frais [...] à la protection desdits établissements, installations et ouvrages contre toute menace, notamment à caractère terroriste. Ces établissements, installations ou ouvrages sont désignés par l'autorité administrative »²³⁷. Le transport ferroviaire français est grandement concerné par cette disposition au regard de l'existence et de l'utilisation du tunnel sous la Manche dont les intérêts pour la nation sont cruciaux. C'est pourquoi il existe des règles spécifiques à la liaison fixe trans-Manche en matière de sûreté ferroviaire.

Le bilan de cette approche française de la sûreté semble indiquer une faible appréhension juridique de cette dernière mais confirme également le fait que la sûreté ferroviaire est un concept qui dépasse la stricte sphère du transport ferroviaire. Finalement, cette appréhension éparse, parfois voire souvent indirecte, de la sûreté du transport ferroviaire pose question quant à l'efficacité de l'approche. D'un autre côté, il est possible de penser à l'inverse que la sûreté, abordée à plusieurs niveaux, est assurée de manière effective par la diversité des approches. Juridiquement, les développements présents le démontrent, il ressort tout de même une complexité, tout du moins une nécessité de recherches approfondies pour tenter de recenser les dispositions concernant la sûreté ferroviaire ou qui peuvent y être liées. La typicité de l'approche juridique française de la sûreté ferroviaire n'est *in fine* pas tant surprenante en ce qu'elle est due aux caractéristiques intrinsèques de celle-ci.

La sûreté ferroviaire ne dispose pas, dans les textes, de l'exposition dont elle devrait légitimement bénéficier au regard de son importance. Cependant, force est de constater ces derniers temps une indéniable évolution juridique de la sûreté ferroviaire en France.

2° L'évolution juridique de la sûreté ferroviaire en France

La sûreté ferroviaire a depuis longtemps fait l'objet de décrets et de lois et a été au cœur des réflexions concernant une loi récente dont l'analyse est essentielle à la compréhension de

²³⁷ Article R 1332-1 du Code de la défense.

l'évolution juridique de la sûreté ferroviaire en France. Leur étude permet de comprendre que celle-ci occupe une place évolutive dans notre société. Dès 1845, la sûreté ferroviaire fut ancrée dans la loi. La loi sur la police des chemins de fer, aujourd'hui abrogée, évoquait notamment le fait que « quiconque aura volontairement employé un moyen quelconque aux fins de faire dérailler les véhicules ou provoquer leur collision sera puni de la réclusion criminelle à temps de cinq à dix ans »²³⁸. Aujourd'hui, ces infractions subsistent à l'article L 2242-1 du Code des transports. Il est intéressant de noter la temporalité de cette loi, ceci permettant de comprendre que la sûreté est intrinsèque au transport ferroviaire. En effet, cette loi de 1845 intervient au moment de l'essor du transport par rail. Sans que ce soit explicitement inscrit dans cette loi, il est bien question de sûreté ferroviaire notamment dans cet article. La loi de 1845 est la base des textes existant aujourd'hui en matière de sûreté ferroviaire, par exemple, cette dernière est reprise par le Code des transports dans son chapitre concernant les atteintes à la sécurité ou à la sûreté des transports²³⁹. Affirmer que les préoccupations de l'époque étaient exactement les mêmes qu'aujourd'hui serait une erreur, mais il ressort de cette loi que la volonté ainsi que la nécessité de protéger le transport ferroviaire ne sont pas nouvelles.

Y compris en période d'occupation, la sûreté ferroviaire a fait l'objet de décrets tels que le décret 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. Selon ce décret, par exemple, il est interdit de « voyager dans une voiture sans être munie d'un titre de transport valable complété »²⁴⁰. La préoccupation de la validité des titres de transport cristallise à ce jour de nombreuses actions de la part des acteurs du transport ferroviaire car la lutte contre la fraude est bien un moyen d'assurer la sûreté du transport qui n'est pas récent²⁴¹.

En 2000, un décret est intervenu afin d'adapter à la SNCF ainsi qu'à la RATP la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité. Ce décret est très intéressant en ce sens qu'est réglementé le droit de « détenir et conserver des armes, des munitions et leurs

²³⁸ Article 16 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.

²³⁹ Articles 1631-1 à 1632-3 du Code des transports.

²⁴⁰ Décret 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, *J.O.R.F.* n° 0202 du 23 août 1942, p. 2888, article 74.

²⁴¹ V. Denis Broussole, *Compétences des collectivités territoriales : transports de personnes Coll. loc.*, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 20 (folio n°4405), mai 2017, point 126 : « Recouvrement forcé. La lutte contre les usagers fraudeurs est ancienne. La loi du 15 juillet 1845 relative à la police des chemins de fer, puis étendue aux transports routiers, a été intégrée au code des transports sous les articles L. 1721-1 s. Assermentés par arrêté ministériel, les agents des transporteurs peuvent dresser procès-verbal et conformément à l'article 529-3 du code de procédure pénale, encaisser une amende transactionnelle (Circ. n° 87-15 du 27 juill. 1987 relative à la procédure de l'amende ou de la transaction forfaitaire et à l'inventaire des infractions relatives aux transports ferroviaires et routiers, BO Justice, 30 sept. 1987) ».

éléments »²⁴² pour les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP. Il s'agit d'un texte essentiel tant l'ampleur et les modalités de la menace peuvent engendrer l'armement des agents protégeant les passagers du transport par voie ferroviaire. Ce texte aborde des préoccupations communes avec la loi de 2003 sur la sécurité intérieure lorsqu'elle dispose que « le préfet de police, en sa qualité de préfet de la zone de défense de Paris, dirige les actions et l'emploi des moyens de la police et de la gendarmerie nationales concourant à la sécurité des personnes et des biens dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée de la région d'Ile-de-France »²⁴³. Ces deux textes datant du début des années 2000 concourent à l'instauration de mesures bénéfiques en termes de sûreté ferroviaire, mesures qui pourraient être qualifiées de mesures croisées. En effet, ces deux derniers textes abordent deux facettes complémentaires que sont les opérateurs privés de sécurité et la question de leur armement d'une part, et d'autre part l'action des pouvoirs publics en matière de sûreté ferroviaire. La coordination des actions provenant d'opérateurs privés et publics doit être une préoccupation majeure aujourd'hui, seule une pleine coopération permettra d'assurer au mieux la sûreté du transport ferroviaire, c'est pourquoi ces textes sont essentiels mais cependant perfectibles. Les différents acteurs de la protection du transport ferroviaire sont mis en avant chacun dans un texte et non dans un seul et unique texte. Il semble opportun de créer des dispositions dont l'essence se situe dans la coopération des différentes autorités compétentes en matière de sûreté ferroviaire, publiques et privées.

Ces textes et ceux qui seront abordés par la suite concernant notamment la SUGE doivent être mis en avant étant donné le peu de place laissé à la sûreté ferroviaire vis-à-vis de la sûreté des autres modes de transport. Un rapport de la Commission européenne de 2008 concernant la sûreté des transports et son financement²⁴⁴ est particulièrement révélateur de ce constat. Le rapport en question met en avant la sûreté des transports aérien et maritime sans pour autant étudier la question de la sûreté ferroviaire. Ainsi, l'appréhension, certes incomplète, de la sûreté ferroviaire à l'échelle nationale est significative non seulement de la compétence des États en la matière, mais également de la nécessaire prise en considération de ce qui existe dans chaque État afin de parvenir à un rapprochement des règles de sûreté ferroviaire européennes.

²⁴² 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, *J.O.R.F.* n° 274 du 26 novembre 2000, p. 18856, texte n° 11.

²⁴³ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, *J.O.R.F.* n° 66 du 19 mars 2003, p. 4761, texte n° 1, article 2 al. 6.

²⁴⁴ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la sûreté des transports et son financement, août 2008, COM(2006) 431 final.

La loi dite « loi Savary »²⁴⁵ est une loi du 22 mars 2016 dont l'objet réside notamment dans la sûreté ferroviaire²⁴⁶. Ce texte constitue une avancée majeure dans l'appréhension régalienne de la sûreté ferroviaire en France. Basée sur deux axes majeurs, la lutte contre les atteintes terroristes et la lutte contre la fraude, ce qui a pu être critiqué à plusieurs reprises notamment en ce qui concerne l'association des thèmes abordés²⁴⁷ ou encore le processus de rédaction²⁴⁸, cette loi érige la sûreté des passagers en priorité nationale²⁴⁹. Loi à portée répressive en raison de la création de plusieurs nouveaux délits²⁵⁰, la loi Savary tend également à renforcer la coopération entre les différents acteurs de la sûreté et à renforcer les pouvoirs qui leurs sont attribués en vertu de l'accomplissement de leur mission.

La protection du transport collectif et de ses voyageurs est appréhendée de différentes manières. Ainsi, un article est consacré à « la lutte contre les violences faites aux femmes dans les transports »²⁵¹, sujet incontournable et auquel il était nécessaire de consacrer un article de loi. Le titre Ier de cette loi intitulé « Dispositions relatives à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique et le terrorisme dans les transports publics de voyageurs » incarne la preuve selon laquelle la sûreté des transports est devenue un sujet préoccupant. Au travers de cette loi, la France entend renforcer les prérogatives ainsi que les moyens d'action des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP. L'accent est également mis sur la

²⁴⁵ Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *J.O.R.F.* n° 70 du 23 mars 2016, texte n° 2.

²⁴⁶ Cette loi « s'inscrit dans un mouvement législatif plus général aspirant à l'amélioration de la sécurité dans les transports », V. Murielle Bénéjat, « Continuum de sécurité et transports », *AJ Pénal*, n° 3, 24 mars 2021, p. 138.

²⁴⁷ Cette dualité a posé question, v. l'Avis du défenseur des droits n° 1527, Paris, 11 décembre 2015 : « L'intitulé nouveau – ' proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs ' – conforte l'idée, préoccupante, d'un mélange d'objectifs de nature différente. Cette confusion des objectifs ne rend pas toujours aisée l'appréciation de la portée des dispositions contenues dans le texte du point de vue de leur proportionnalité, d'autant que les événements qui ont endeuillé notre pays le 13 novembre dernier ont naturellement conduit les députés à proposer des amendements qui sont venus renforcer la dimension ' lutte contre le terrorisme '. Le Défenseur des droits s'interroge aussi sur le caractère permanent de mesures de lutte contre la fraude ou les incivilités prises dans des ' circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique ' » ; Marie-Christine de Montecler, « Lutte contre la fraude et contre le terrorisme dans les transports, même combat ? », *AJDA*, n° 44, 28 décembre 2015, p. 2466.

²⁴⁸ V. Murielle Bénéjat-Guerlin, « Sécurité dans les transports et / ou sécurité juridique ? », *AJ Pénal*, n° 9, 16 septembre 2016, p. 420 : « Au départ, il était question de fraude dans les transports. Puis, en réponse à l'attaque dans un train en août 2015 et aux attentats du 13 novembre, la proposition de loi Savary s'est durcie, s'orientant vers la prévention et la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique et le terrorisme dans les transports publics de voyageurs. Ce n'est ni la première loi ni la dernière à réagir à un événement tragique mais, sans nier la nécessité d'une intervention législative, le juriste s'interroge face à tant de réactivité ».

²⁴⁹ En ce sens, V. François Rousseau, « Commentaire de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs », *Droit pénal*, n° 5, mai 2016, étude 9.

²⁵⁰ V. Mehdi Yazdi-Roman, Une nouvelle compétence pour les policiers municipaux : la sécurité dans les transports en commun », *AJCT*, n° 5, 12 mai 2016, p. 263.

²⁵¹ *Ibid*, article 22.

formation des agents des services internes de sécurité de ces deux compagnies²⁵². Ainsi, il est question d'une formation continue et non plus seulement d'une formation précédant la prise de fonctions des agents. La protection des passagers est au cœur de cette loi qui impose la mise en place d'un cahier des charges, symbole d'une certaine structuration de la sûreté ferroviaire. Si bien que « dans le cadre des compétences de transport de passagers dévolues par la loi aux autorités organisatrices de transport de voyageurs, les exploitants sont tenus d'assurer la sûreté des personnes et des biens transportés conformément aux cahiers des charges fixés par les autorités organisatrices de transport »²⁵³. La loi Savary modifie en profondeur le Code des transports afin de moderniser ses dispositions et ce, dans le but de répondre au mieux aux menaces planant sur les transports publics de voyageurs.

Malgré ses apports, certains aspects de cette loi sont critiquables tels que le fait que les actions répressives soient trop mises en avant²⁵⁴ ou qu'il existe encore des « angles morts »²⁵⁵. De plus, il est vrai que l'on puisse se poser la question de l'opportunité de traiter de la lutte contre le terrorisme dans un texte traitant également de la lutte contre la fraude²⁵⁶. Il s'agit malgré tout d'une loi très importante en ce qui concerne la sûreté ferroviaire en ce sens que les moyens d'actions de ses acteurs se trouvent nettement renforcés.

²⁵² Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *op. cit.* note 245, article 3.

²⁵³ Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *op. cit.* note 245, article 12.

²⁵⁴ V. Claire Demunck, « J'ai embrassé un flic », *AJCT*, n° 5, 12 mai 2016, p. 229 : « Et pourtant, des textes tels que la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités dans les transports collectifs de voyageurs engagent sans cesse davantage les polices municipales dans de nouvelles missions (v. *AJCT* 2016. 263), où la répression l'emporte sur la prévention ».

²⁵⁵ V. CHEMI, Journées d'études et de réflexion, «La sécurité des mobilités », 2018 – 2020, Actes 38, p. 7 : « M. Gilles SAVARY considère que la loi du 22 mars 2016 laisse encore subsister des angles morts dont les moyens opérationnels à y consacrer, le niveau d'usage de la vidéosurveillance comportementale et la reconnaissance faciale, la traçabilité inter-transport des billets, les mesures d'informations et d'alerte des passagers, la coordination opérationnelle intertransports (fréquence radio unique), la dotation des personnels en matériels digitaux, le contrôle et la formation des agents de sûreté, et le recours à des unités cynotechniques ». A noter que le recours aux unités cynotechniques est désormais appréhendé par le Code des transports et le Décret n° 2021-967 du 20 juillet 2021 fixant les conditions de formation et de certification des équipes cynotechniques intervenant dans les services de transport public mentionnés à l'article L 1632-3 du code des transports, *J.O.R.F.* n° 168 du 22 juillet 2021, texte n° 39.

²⁵⁶ V. Xavier Latour, « La sécurité des transports publics sur de bons rails », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 19, 17 Mai 2016, p. 2125 : « Malgré le consensus manifesté par une adoption à l'unanimité et une procédure accélérée, elle a mis un peu plus de 6 mois pour aboutir. Il est vrai que les sujets abordés sont sensibles et variés. Si, initialement, le texte devait être centré sur la lutte contre la fraude dans les transports publics, il est devenu une véritable loi sécuritaire dont les enjeux sont importants. Au gré des travaux, les sujets abordés ont été diversifiés et la lutte contre la fraude, sans disparaître, a été diluée au point de ne plus apparaître dans le titre. L'utilité de la loi ne fait guère de doute, elle donne pourtant une fois encore l'impression de compléter au coup par coup un droit de la sécurité dont la cohérence laisse pour le moins à désirer ».

Il existe au surplus un bon nombre de décrets règlementant la sûreté ferroviaire dont la portée semble tout de même limitée. Malgré cela, leur existence ainsi que celle de la loi Savary indiquent une certaine considération de la sûreté ferroviaire, de son rôle et de son importance. Aux textes cités ici, il faut ajouter plusieurs autres décrets dont l'objet n'est autre que la SUGE, un acteur incontournable de la sûreté ferroviaire en France. Au vu du monopole historique de la SNCF sur le réseau ferroviaire français, l'importance de son service interne de sécurité est logique. Ce dernier représente l'acteur le plus proche du réseau, des passagers et ainsi le plus à même d'agir au plus vite face aux menaces extérieures affectant le transport ferroviaire. C'est cette proximité et cette connaissance du transport ferroviaire dans sa globalité qui rendent les opérateurs ferroviaires aptes à assurer un niveau censé être optimal de sûreté du transport par voie ferroviaire. Malgré le rôle prépondérant des acteurs de ce mode de transport, l'apport des pouvoirs publics ne doit en aucun cas être minimisé.

B) Le rôle primordial des acteurs du transport ferroviaire en matière de sûreté

Les acteurs du transport ferroviaire n'ont pas pour seules missions d'assurer le transport des passagers en temps et en heure et d'entretenir le réseau ainsi que le matériel roulant. Une des missions principales réside dans le fait d'assurer la sûreté du transport, de lutter contre les atteintes au matériel et aux passagers²⁵⁷. Si la sûreté ferroviaire en France relève de la sécurité nationale, si celle-ci est soumise à des dispositions législatives, force est de constater qu'elle est assurée en premier lieu par les agents de la SUGE. L'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire entraînera d'ailleurs plusieurs conséquences à ce niveau. Dans le cas où de nouveaux opérateurs interviendraient en France à la suite de cette ouverture, ces derniers seront soumis à l'obligation de fournir des prestations de sûreté soit en fournissant ses propres agents, soit en s'allouant les services d'une société privée ou en bénéficiant de la prestation tarifée des agents de la SUGE. Aujourd'hui, le service interne de sécurité de la SNCF, la SUGE, remplit cette mission pour le seul opérateur français qu'est SNCF Voyageurs. L'hypothèse selon laquelle la SNCF pourrait louer les prestations de son service interne de sécurité aux autres opérateurs est

²⁵⁷ Article L 1631-1 du Code des transports : « Dans le cadre des compétences de transport de passagers dévolues par la loi aux autorités organisatrices de transport de voyageurs, les exploitants de services de transport soumis aux dispositions de la deuxième partie du présent code sont tenus d'assurer la sûreté des personnes et des biens transportés conformément aux cahiers des charges fixés par les autorités organisatrices de transport ».

certaine, à condition que cela n'engendre pas de distorsion de concurrence au travers d'un tarif anormalement élevé.

En ce qui concerne le rôle des acteurs du transport dans l'application des règles de sûreté ferroviaire, celui-ci repose pour beaucoup sur la mise en place d'un plan de sécurité général (1°) dont l'étude permet de comprendre l'implication de l'opérateur ferroviaire en matière de sûreté. Comme évoqué précédemment, il est invraisemblable d'aborder la sûreté ferroviaire en France sans étudier l'existence de la SUGE (2°).

1° La mise en place d'un plan général de sécurité par les opérateurs ferroviaires

Les opérateurs ferroviaires, tout du moins SNCF Voyageurs en France, se doivent de mettre en place un « plan général de sécurité »²⁵⁸ afin de garantir au mieux la sécurité des passagers. Elaborer ce genre de document permet ainsi d'établir un plan d'action général, dans le but de guider les opérations à mener dans différentes situations. Il est important de définir le rôle des services de sécurité à la fois lorsqu'il n'y a pas d'atteinte, c'est-à-dire les missions de prévention ; mais également dans des cas d'urgence où une atteinte a été portée contre le transport ferroviaire, atteinte synonyme d'échec de la mission de prévention.

L'instauration d'un tel plan et de ses règles permet au même titre de mettre en place des limites à l'action des agents de la sûreté. Les mesures de sûreté ferroviaire sont susceptibles de porter atteinte à certaines libertés des passagers, c'est pourquoi il est nécessaire de poser des restrictions dans l'action visant notamment à protéger les passagers. Ces restrictions sont essentielles aujourd'hui, dans ce contexte où la tendance est au tout sécuritaire. Poser un cadre à l'action de la sûreté ferroviaire est nécessaire, il est évident que les agents de la SUGE ne disposent pas de tout pouvoir sur les passagers. Ce plan général de sécurité peut désigner des situations dans lesquelles une restriction des libertés des passagers est nécessaire. Ainsi, ce plan procède entre autres à la balance de l'exercice des libertés suivant les cas.

Le plan de sécurité général ne constitue pas un monopole des opérateurs ferroviaires. Il s'agit réellement des acteurs du transport ferroviaire en ce sens que le gestionnaire d'infrastructure joue également un rôle essentiel en matière de sûreté ferroviaire. L'opérateur assure la sûreté du transport en lui-même et se des passagers. Mais si le gestionnaire

²⁵⁸ Muriel Ubéda-Saillard « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 325.

d'infrastructure ne prend aucune mesure en la matière, de nombreuses atteintes peuvent nuire au transport. C'est pourquoi le gestionnaire d'infrastructure présente également un plan général de sécurité dans lequel il doit détailler les mesures de sûreté à mettre en place afin d'assurer la sûreté du réseau.

Comme l'explique Muriel Ubéda-Saillard, « les entreprises ferroviaires et gestionnaires d'infrastructure soumettent un plan de sûreté aux autorités nationales, qui doit identifier, entre autres, un correspondant sûreté ainsi que les mesures de sécurisation du site concerné (accès restreint, gardiennage, clôtures, caméras, etc.)²⁵⁹ ». Ce qui est important ici, c'est de comprendre que l'opérateur et le gestionnaire d'infrastructure soumettent leur plan aux autorités nationales qui doivent donner leur accord à la mise en place de ce dernier. En tant qu'élément concourant à la sécurité nationale, les mesures de sûreté ferroviaire restent soumises à l'approbation des autorités nationales compétentes. Les mécanismes guidant l'instauration du plan général de sécurité sont révélateurs de la place des acteurs du transport ferroviaire vis-à-vis de la sûreté ferroviaire. Les acteurs du transport créent le plan général de sécurité et le soumettent à l'approbation des autorités nationales compétentes, puis l'appliquent en respectant les demandes de modifications le cas échéant. En tant que protagoniste le plus à même de concrétiser la sûreté du transport ferroviaire sur le terrain, les opérateurs et gestionnaires d'infrastructures créent, mettent en place mais surtout appliquent des mesures de sûreté ferroviaire mais il se trouve que les autorités nationales compétentes disposent de la compétence ainsi que d'un droit de regard et de modification sur les propositions qui leurs sont soumises. D'un point de vue strictement hiérarchique, les acteurs du transport ferroviaire sont soumis au cadre législatif en place ainsi qu'aux mesures édictées par les autorités nationales compétentes en la matière.

Un point essentiel reste à éclaircir quant au rôle des acteurs du transport ferroviaire concernant la sûreté ferroviaire. Le plan de sécurité général a pour objectif d'assurer un transport sûr aux passagers, mais quelle est l'étendue de l'obligation des opérateurs et gestionnaires d'infrastructures en la matière ? Indéniablement, le risque zéro n'existe pas, encore moins lorsqu'il est question de sûreté ferroviaire. Ainsi, faire peser sur les acteurs du transport ferroviaire une obligation de résultat en matière de sûreté ferroviaire reviendrait à leur demander l'impossible. En effet, il est inenvisageable de parer à l'intégralité des atteintes portées au transport ferroviaire. C'est pourquoi il ne pèse sur les acteurs concernés, sans dénier

²⁵⁹ *Ibid.*

ou minimiser son importance, qu'une obligation de moyens. La circulaire 2005-62 concernant la sûreté des transports terrestres de matières dangereuses explique que « contrairement à la sécurité, où la jurisprudence tend à imposer une obligation de résultat aux entreprises, les entreprises privées ne peuvent être tenues, en matière de sûreté, qu'à des obligations de moyens »²⁶⁰. Lorsqu'il est question d'une telle obligation, l'essentiel réside dans les moyens mis en place afin de prévenir une quelconque atteinte. En l'occurrence, opérateurs ferroviaires et gestionnaires d'infrastructures ont l'obligation de mettre en œuvre, dans la mesure du possible, la sûreté du transport. En d'autres termes, il s'agit pour ces derniers de ne pas faire preuve de négligence, de prévoir un système de protection des passagers prenant en considération toutes les spécificités du transport ferroviaire.

De surplus, « le dispositif prévu doit également être mis en œuvre régulièrement dans le cadre d'exercices fictifs, afin d'être testé et éventuellement amélioré grâce au retour d'expérience »²⁶¹. Néanmoins, la nature de la menace pouvant peser sur le transport ferroviaire notamment au travers du terrorisme rend ces mesures parfois partiellement inefficaces tant les possibilités d'atteintes sont nombreuses. Malgré la difficulté de reproduire le contexte d'une attaque terroriste au travers d'un exercice, il est impératif de procéder à ceux-ci afin de parer à d'autres menaces pesant sur le transport ferroviaire mais également pour permettre au personnel compétent d'agir au mieux dans l'urgence. Si le train est une cible privilégiée du terrorisme, certaines actions sont imprévisibles, imparables. Avoir conscience de ces velléités ne permet pas toujours de pouvoir les empêcher. Ainsi, le travail de prévention est primordial en tant que premier rempart contre les atteintes visant le transport ferroviaire. La loi Savary apporte d'ailleurs une nouveauté en termes de renseignement au travers du criblage des personnels et permet ainsi de licencier ou de ne pas recruter une personne qui représenterait une menace contre le transport ferroviaire et ses passagers²⁶².

Cependant, une grande partie de ce travail de prévention ne relève pas de la compétence des acteurs du transports ferroviaire mais notamment des services de renseignements par exemple. En effet, les acteurs du transport ferroviaire ne sont pas les seuls concernés lorsqu'il

²⁶⁰ Circulaire n° 2005-62 du 7 octobre 2005 relative à la sûreté des transports terrestres de marchandises dangereuses ; contrôle des nouvelles dispositions réglementaires, *BO* n° 453-0 du 10 novembre 2015, p. 1645, EQU0510292C, §4.3.

²⁶¹ Muriel Ubéda-Saillard « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37.

²⁶² Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *op. cit.* note 245, article 5.

s'agit de sûreté ferroviaire. Dès lors qu'un acte de terrorisme est commis, une multitude de services étatiques interviennent. Entre autres, lorsqu'il s'agit de la prévention des actes de terrorisme, l'action des services de renseignement est essentielle et permet dans la plupart des cas d'éviter un drame. L'action des acteurs du transport ferroviaire se situe sur le terrain, dans les gares, aux alentours du réseaux ferroviaires ou encore dans les trains. Le plan de sécurité général mis en place reflète parfaitement ce constat.

A ce plan de sécurité général s'ajoutent d'autres plans de sécurité plus spécifiques dont l'objet est la protection des infrastructures d'importance vitale. Si l'on prend l'exemple du tunnel sous la Manche, ses caractéristiques sont telles qu'il est nécessaire de mettre en place un plan de sécurité spécifique. Une atteinte à ce type d'infrastructure aurait un tel impact dans l'opinion publique que sa protection est d'autant plus importante. Cette importance et les caractéristiques particulières de ces infrastructures rendent nécessaire la création de plans de sécurité spécifiques. A cela s'ajoutent des systèmes particuliers de sûreté dont l'action est axée autour des trajets effectués par des compagnies ferroviaires effectuant des trajets transnationaux. Parmi les compagnies concernées se trouvent, outre Getlink, le Thalys ou encore Lyria reliant la France et la Suisse. A l'avenir, la liaison Lyon-Turin se trouvera soumise à un régime de sûreté particulier.

Les opérateurs ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructures disposent d'un rôle primordial en termes de sûreté ferroviaire en ce qu'ils sont les acteurs les plus proches du transport en lui-même. Cette proximité et les connaissances qui y sont liées leur permettent ainsi d'adapter les mesures prises aux spécificités du transport ferroviaire. Plus spécifiquement, il est essentiel de détailler l'action d'un acteur incontournable en France dès qu'il est question de sûreté ferroviaire, la SUGE.

2° La SUGE, acteur primordial de la sûreté ferroviaire en France

Il existe une coopération entre d'une part les forces de police spécialisées telles que le service national de la police ferroviaire ou la police aux frontières au travers de sa sous-direction des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté ; et d'autre part la SUGE. Il est essentiel d'étudier spécifiquement le rôle de cette dernière. Mais avant cela, il est important de noter que les agents de la police nationale notamment jouent également un rôle important en

termes de sûreté aujourd'hui. Ainsi, sous certaines conditions, « le libre accès aux véhicules de transport ferroviaire ou guidé en circulation sur le territoire français [...] est accordé aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale »²⁶³. Ces derniers participent par conséquent, dans ce cadre, à l'amélioration de l'appréhension de la sûreté ferroviaire. Malgré cela, le rôle prépondérant est à la charge de la SUGE qui est le service de la SNCF dédié à la protection des passagers et du transport ferroviaire dans sa globalité. Ce service de la SNCF est incontournable, son action s'étend sur tout le réseau ferroviaire français. Autrefois appelée police ferroviaire²⁶⁴, la SUGE dispose aujourd'hui de nombreux moyens afin d'effectuer sa mission. La SNCF alloue un budget conséquent à la sûreté ferroviaire, budget en constante augmentation en cette période marquée par la recrudescence des atteintes contre le transport ferroviaire. Condition *sine qua non* du bon déroulement du transport ferroviaire, la sécurité des passagers constitue plus que jamais une priorité pour la SNCF. Cette dernière n'est pas la seule entreprise à être autorisée à disposer d'un service interne de sécurité, c'est également le cas de la RATP. Ainsi, ces services internes « sont chargés, 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. La prévention des violences et des atteintes à caractère sexiste dans les transports publics est un axe prioritaire de leur action »²⁶⁵. Afin d'atteindre cet objectif général de protection des personnes et des biens, les agents de la SUGE disposent de différents moyens d'action.

La SUGE joue un rôle central pour le transport ferroviaire et ses missions sont multiples. Ainsi, la SUGE a pour missions d'assurer « 1° La sûreté des voyageurs et la sauvegarde de leurs biens ; 2° L'assistance aux agents de l'entreprise et leur protection ; 3° La protection du patrimoine appartenant à l'entreprise ou utilisé par elle pour l'exercice de ses activités ; 4° La surveillance et la sécurisation des marchandises ; 5° La prévention des actes d'incivilité et de délinquance »²⁶⁶. L'étendue du rôle de la SUGE prouve son importance et le caractère vaste de son champ d'action.

Avant d'évoquer concrètement les moyens d'action de ces services internes, il est important de délimiter le cadre dans lequel évolue la SUGE. La loi de 2014 portant réforme ferroviaire est venue étoffer le Code des transports qui dispose dorénavant que, « outre la

²⁶³ Article D 2241-4 du Code des transports.

²⁶⁴ V. Loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.

²⁶⁵ Article L 2251-1 du Code des transports.

²⁶⁶ Décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF, *J.O.R.F.* n° 0159 du 11 juillet 2015, p. 11871, texte n° 13, Article 2.

formation initiale dont ils bénéficient, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens reçoivent une formation continue adaptée aux besoins des services, en vue de maintenir ou de parfaire leur qualification professionnelle, leur connaissance des règles déontologiques et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont conduits à exercer »²⁶⁷. Concernant la SUGE plus spécifiquement, le Code des transports délimite un périmètre d'action précis et dispose que « le service interne de sécurité de la SNCF réalise cette mission au profit des gestionnaires d'infrastructure, des exploitants d'installations de service, des titulaires d'une convention d'occupation du domaine public ferroviaire dans une gare de voyageurs ou une autre installation de service reliées au réseau ferré national, des autorités organisatrices de transport ferroviaire, des entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national ainsi que de leurs personnels, à leur demande et dans un cadre formalisé, dans le respect des principes d'équité et de non-discrimination. Cette mission s'exerce dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport ferroviaire et routier pour les services organisés en application du 2° de l'article L. 2121-3 de personnes et de marchandises et dans les véhicules de transport public de personnes qui y sont affectés »²⁶⁸. La SUGE exerce sa mission de protection dans le milieu ferroviaire pris dans une acception la plus large, c'est-à-dire au sein de tout ce qui relève du transport ferroviaire et non uniquement les trains et les gares. Ainsi, la SUGE peut agir dans des dépôts appartenant à la SNCF par exemple.

Outre les moyens d'action classiquement reconnus à ces services internes de sécurité, notamment à la SUGE, la nécessité de mettre en place des actions spécifiques n'est pas à démontrer. Parmi ces moyens d'action, il en existe certains dont la teneur pourrait paraître anodine mais dont l'importance n'est pas à négliger. Le décret du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP disposait que « les agents du service interne de sécurité de l'entreprise ne peuvent assurer une mission sans porter la tenue que s'ils en ont été préalablement dispensés par un responsable de ce service, qui leur délivre un ordre de mission indiquant la date, la durée, le lieu et l'objet de la mission »²⁶⁹. Cependant, l'article 4 de la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes

²⁶⁷ Article L 2251-1 du Code des transports.

²⁶⁸ Article L 2251-1-1 du Code des transports, créé par la Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, *J.O.R.F.* n° 179 du 5 août 2014, p. 12930, texte n° 3 et modifié par la Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, *J.O.R.F.* n° 120 du 26 mai 2021, texte n° 1.

²⁶⁹ Décret n°2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF 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, *J.O.R.F.* n° 209 du 9 septembre 2009, p. 14841, texte n° 4, article 5, I, aujourd'hui abrogé.

dans les transports collectifs de voyageurs est venue modifier le Code des transports de sorte que « par dérogation [...], ces agents peuvent être dispensés du port de la tenue dans l'exercice de leurs fonctions »²⁷⁰. Sur le même sujet, l'article R 2241-2 du Code des transports, créé par le décret n° 2019-726 du 9 juillet 2019, dispose que « les agents assermentés de l'exploitant d'un service de transport public appelés à se trouver en contact avec le public sont revêtus d'un uniforme ou d'un signe distinctif, ou munis d'une pièce justifiant leur qualité »²⁷¹. Cette disposition est *in fine* en parfaite adéquation avec l'article L 2251-1 du Code des transports précité. Le bon déroulement des missions de la SUGE exige parfois la discrétion des agents dédiés à la protection des personnes et le port de la tenue peut parfois nuire à l'efficacité des missions qu'ils exercent au sein des gares ou des trains. De surplus, ces agents habillés en civil peuvent, sous certaines conditions, se voir attribué le droit de porter une arme²⁷². Cette exception aux règles applicables en temps normal a notamment été utilisée dans différentes gares de France lors de la tenue de l'Euro de football 2016. Mais de manière générale, les agents de la SUGE ont le droit de détenir une arme lorsqu'ils arborent leur tenue de service. Ainsi, dans la continuité du 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 1983²⁷³, le Code des transports dispose désormais que « tout agent nommément désigné peut être autorisé à porter une ou plusieurs armes pour l'accomplissement des missions mentionnées à l'article R. 2251-35 et à l'occasion desquelles il est exposé à des risques d'agression »²⁷⁴. Le fait de pouvoir détenir des armes prouve le caractère sensible de la mission des agents de la SUGE ainsi que la dangerosité de la menace à laquelle ils sont susceptibles de faire face.

Récemment, la mission des agents de la sûreté a bénéficié du concours de nouveaux moyens dont l'apport est indéniable. La loi Savary, a créé l'article L 2251-4-1 du Code des transports modifié par la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés²⁷⁵ selon lequel « dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens, les agents des services internes de sécurité

²⁷⁰ Article L 2251-1 du Code des transports.

²⁷¹ Décret n° 2019-726 du 9 juillet 2019 relatif aux dispositions des titres IV, V et VI du livre II de la deuxième partie réglementaire du code des transports et comportant diverses dispositions relatives à la sûreté des transports, *J.O.R.F.* n° 159 du 11 juillet 2019, texte n° 36.

²⁷² *Ibid.*, article 6, II.

²⁷³ 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, *J.O.R.F.* n° 274 du 26 novembre 2000, p. 18856, texte n° 11, article 1^{er}.

²⁷⁴ Article R 2251-42 du Code des transports créé par le Décret n° 2019-726 du 9 juillet 2019 relatif aux dispositions des titres IV, V et VI du livre II de la deuxième partie réglementaire du code des transports et comportant diverses dispositions relatives à la sûreté des transports, *op. cit.* note 25.

²⁷⁵ Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, *op. cit.* note 268.

de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens peuvent procéder, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées »²⁷⁶. Il s'agit ici d'une mesure permettant aux agents de se protéger en cas de doute quant au bon déroulement de leur intervention. A contrario, ce dispositif permet également de protéger les passagers contre une atteinte disproportionnée à leurs droits lors d'une intervention. Toutefois l'utilisation de caméras se répand également afin d'observer les passagers suspects du transport ferroviaire dans les gares. De plus, certaines caméras sont équipées de logiciels de reconnaissance de comportements suspects afin de localiser les personnes susceptibles de nuire au bon déroulement du transport par rail. Le but de l'utilisation de ces caméras de surveillance est de permettre de contrôler d'un maximum de personnes sans monopoliser un nombre trop important d'agents. L'utilisation des nouvelles technologies représente aujourd'hui un enjeu majeur en termes de sûreté ferroviaire mais pose question au regard du respect de la vie privée²⁷⁷. Les moyens humains étant limités, l'aide de la technologie permet d'optimiser la surveillance du transport ferroviaire. L'utilisation de ces nouvelles technologies sera étudiée plus en profondeur par la suite.

Le rôle important de la SUGE s'étend également à la partie française du tunnel sous la Manche. Cette dernière a la charge d'assurer la sûreté de l'Eurostar et des infrastructures se situant sur le sol français. La liaison fixe trans-Manche dispose ainsi de deux services de sécurité, dont la SUGE pour la France. La SUGE est le service interne de sûreté de référence en France en tant que service appartenant à l'opérateur ferroviaire historique ayant disposé d'un monopole durant plusieurs décennies. Les acteurs de la SUGE, en tant qu'agents de terrain à même d'agir au plus vite et au plus proche des événements, sont les mieux placés pour intervenir en cas d'urgence. L'importance du rôle des agents de la sûreté ferroviaire n'est par conséquent plus à démontrer. Avec l'ouverture à la concurrence, l'action de la SUGE pourrait se développer. La SNCF se trouve dans l'obligation de proposer les services de la SUGE dans l'hypothèse de l'arrivée d'un opérateur concurrent sur le réseau français²⁷⁸. Malgré cela, les opérateurs seront libres de faire appel à un autre prestataire telle qu'une entreprise privée

²⁷⁶ Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *op. cit.* note 245, article 2.

²⁷⁷ V. Winston Maxwell, « Vidéo intelligente dans les trains, bus et métros : attention à l'effet 'cliquet' », *Recueil Dalloz*, n° 14, 22 avril 2021, p. 792.

²⁷⁸ A l'origine prévue par le Décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF, *J.O.R.F.* n° 159 du 11 juillet 2015, p. 11871, texte n° 13, article 1^{er}, aujourd'hui abrogé, cette obligation se trouve maintenant à l'article R 2251-54 du Code des transports.

fournissant des prestations de sûreté. Cette possibilité sera abordée plus longuement par la suite²⁷⁹ mais il était important de souligner que l'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence pourrait influencer sur le rôle de la SUGE. A l'instar de l'action de la SUGE, la notion même de sûreté ferroviaire nécessite une adaptation constante à son milieu, à ce qui peut interagir avec elle.

§2 : *L'adaptation contextuelle constante de la sûreté ferroviaire*

La sûreté ferroviaire se doit d'être une notion empirique, un concept à aborder *in concreto*. La mise en place de mesures de protection des personnes et des biens nécessite une adaptation à la menace. Les menaces étant différentes selon les lieux ou les époques, il est essentiel de prendre des mesures de sûreté adéquates. Ainsi, l'évolution des menaces a entraîné et continuera d'entraîner une prise en compte des faits dans la mise en place des règles attendant à la sûreté ferroviaire. Si les événements passés démontrent clairement la nécessité de faire évoluer la sûreté ferroviaire en France (A), la sûreté ferroviaire semble tout de même prouver son acclimatation au milieu dans lequel elle évolue (B).

A) La nécessaire évolution de la sûreté ferroviaire en France

Lorsqu'il est question de faire évoluer un concept, la raison principale est que ce dernier ne parvient plus à remplir les objectifs qui lui sont donnés. En ce qui concerne la sûreté ferroviaire, l'évolution est d'une stricte nécessité tant les menaces qui pèsent sur le transport par rail sont changeantes. Ainsi, l'ampleur des nouvelles menaces a prouvé en France qu'il existait de sérieuses lacunes dans le système de sûreté (1°). Les atteintes passées contre le transport ferroviaire n'ont-elles pas eues les mêmes répercussions que l'attentat contre le Thalys de 2015, c'est pourquoi il est important d'en étudier les incidences sur la mise en place de nouvelles mesures de sûreté ferroviaire (2°).

²⁷⁹ V. 1° Sûreté ferroviaire et libre concurrence, p. 397.

1° Les lacunes de la sûreté ferroviaire française

Identifier les lacunes d'un système revient à en juger l'efficacité. En termes de sûreté ferroviaire et plus généralement en ce qui concerne les actions visant à protéger les personnes, la découverte de lacunes intervient souvent à la suite d'évènements marquants. Lorsqu'il s'agit de la protection des personnes, le risque zéro n'existe pas²⁸⁰ même si ce principe est parfois oublié²⁸¹. D'ailleurs, il n'est pas opportun de rechercher à atteindre cet objectif impossible, « la doctrine a déjà largement relevé le caractère illusoire et néfaste de la tentation du 'risque zéro' »²⁸². Malgré cela, certaines attitudes laissent penser que les autorités nationales souhaiteraient qu'il y ait un risque zéro. Parmi ces attitudes, on pense notamment à la méthode qui consiste à élaborer des scénarii²⁸³ pour assurer la protection des transports notamment. Le risque lié à cette pratique, même si elle est nécessaire en termes de sûreté, est de n'élaborer des scénarii pour les situations les plus graves et de ne se focaliser que sur celles-ci en estimant qu'elles ont plus de chances de se produire²⁸⁴. Le risque zéro est un outil politique et il serait dommageable de voir la sûreté ferroviaire pâtir de cette illusion. Si « on retrouve le risque zéro en permanence dans les discours sécuritaires du pouvoir »²⁸⁵, avoir conscience du risque semble un prérequis incontournable en matière de sûreté mais également en termes de protection des citoyens de manière générale.

Ainsi, il existera toujours des lacunes au niveau de la sûreté ferroviaire en ce sens qu'il est impossible de parer à l'intégralité des menaces pouvant frapper le transport par rail. Malgré la brutalité de ce constat, celui-ci est nécessaire à la compréhension de l'essence de la sûreté

²⁸⁰ V. Mireille Delmas-Marty, « Sécurité et dangerosité », *RFDA*, n° 6, 10 janvier 2012, p. 1096 qui évoque « le mythe du risque zéro » ; Olivier Hiele, « Lutte contre le terrorisme : la commission d'enquête fait quarante propositions », *Dalloz actualité*, n° 6, 6 juillet 2016 : « Après six mois de travaux dont 200 heures d'auditions, la commission d'enquête a été chargée d'étudier les failles ayant conduit aux attentats de janvier et novembre 2015, mais aussi, et c'est ce qu'elle a fait, de formuler des propositions pour y remédier. Sébastien Pietrasanta, rapporteur, prévient cependant : 'Il n'y a pas de risque zéro' » ; Emmanuelle Allain, « La tentation du déterminisme », *AJ Pénal*, n° 11, 18 novembre 2014, p. 497 : « La prévention absolue est un leurre et le risque zéro n'existe pas, il est inhérent à toute vie en société même si bien entendu, la société est légitime à vouloir se protéger. C'est un difficile équilibre qu'il faut trouver sans tomber dans les excès : voici un beau programme pour la société du 21^e siècle ! ».

²⁸¹ V. Christine Lazerges, « Les droits de l'homme à l'épreuve du terrorisme », *RSC*, n° 3, 23 novembre 2018, p. 753 : « Les sondages d'opinion ont révélé que les français souhaitaient l'état d'urgence et que peu importait l'effacement du droit à la sûreté. Le terrorisme est devenu dans l'imaginaire collectif l'insécurité première jusqu'à faire oublier que la vie est en danger à tous les instants et que le risque zéro n'existe pas ».

²⁸² Olivier Sutterlin, « Synthèse - Le principe de précaution », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 5 juin 2019.

²⁸³ V. supra 1° Une importante action en amont.

²⁸⁴ V. Jean-Claude Vitran, « La dictature du risque zéro », *Hommes et libertés*, n° 154, avril/mai/juin 2011, p. 23 : « Pour beaucoup, le risque 'zéro' et son corollaire, le principe de précaution, sont une philosophie du catastrophisme éclairé, qui voudrait que l'on considère le scénario le plus alarmiste comme le plus probable. Si cette vision triomphait, nous entrerais dans un nouvel âge obscurantiste ».

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 24.

ferroviaire dont les lacunes paraissent finalement inévitables. Mettre en avant les lacunes de la sûreté ferroviaire en France consiste au même titre à affirmer le caractère perpétuellement perfectible de cette dernière. Finalement, il semble qu'il soit nécessaire de constamment étudier les axes d'amélioration de la sûreté du transport ferroviaire. L'un des moyens d'optimiser l'efficacité des mesures de sûreté est de constater ses failles, c'est pourquoi il s'agit ici d'étudier les lacunes de la sûreté ferroviaire en France.

Malgré l'existence d'un corpus normatif régissant la sûreté ferroviaire française, il est nécessaire de rappeler qu'il existait des manques en la matière. Les lacunes en matière de sûreté ferroviaire étaient pour partie, avant la survenance des événements du Thalys, d'ordre législatif²⁸⁶. Ces défaillances législatives se sont par conséquent retranscrites sur le terrain. Cette affirmation ne fait pas uniquement référence à des actes de terrorisme, mais également à tous les actes de vandalisme ou de délinquance tels que les vols se produisant dans les transports ferroviaires qu'ils soient urbains ou non. Les lacunes résultent également du manque d'harmonisation européenne concernant la sûreté ferroviaire. Alors que la sûreté des autres modes de transport était étudiée par la Commission européenne, la sûreté ferroviaire restait l'apanage des États membres. La sûreté ferroviaire était absente de textes traitant pourtant de la sûreté des transports²⁸⁷. Les lacunes de la sûreté ferroviaire en France proviennent au même titre du fait qu'on ait tenté de répondre à des menaces transnationales par le biais de mesures nationales.

Concrètement, ces lacunes se caractérisent quotidiennement par des actes tels que décrits précédemment comme le vol ou la fraude²⁸⁸ ainsi que par des événements beaucoup plus marquants. Ce sont ces derniers qui entraînent les changements les plus significatifs en termes de sûreté ferroviaire. Il est certain que comparées aux mesures de sûreté mises en place dans les aéroports, les mesures de sûreté ferroviaire semblent insuffisantes. L'absence de contrôle des bagages, de l'identité des passagers ou encore la facilité d'accès aux trains constituaient les principales lacunes de la sûreté ferroviaire française. Malgré tout, la question est de pallier ces failles sans pour autant dénaturer le transport par train. Les lacunes françaises en termes de sûreté ferroviaire sont-elles inhérentes à la liberté que confère le transport ferroviaire à ses

²⁸⁶ Si le droit ne peut tout anticiper et couvrir, la sûreté ferroviaire a tout de même souffert d'un manque à ce niveau.

²⁸⁷ V. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la sûreté des transports et son financement, *op. cit.* note 244.

²⁸⁸ V. à ce titre Cour des comptes, *La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif*, in Rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2016, p. 537 à 577.

voyageurs ? Sans surprise, la raison de ces lacunes semble bien se trouver, au moins en partie, dans cette caractéristique du transport par rail.

Les défaillances du système de sûreté peuvent entraîner des conséquences dramatiques, c'est pourquoi l'État met parfois en place un système complémentaire de protection des personnes. En effet, constater la défaillance d'un système conduit à mettre en œuvre des mesures d'urgence intervenant lorsqu'un évènement survient. L'existence de lacunes peut entraîner la mise en place du plan Vigipirate. Créé en 1978, celui-ci est un « dispositif gouvernemental de coordination des services de l'Etat en matière antiterroriste, établi [...] après un attentat contre une école juive de la banlieue lyonnaise »²⁸⁹. Il consiste au même titre à mettre en place des actions de lutte contre le terrorisme²⁹⁰ sous le contrôle du Premier Ministre en vertu de ses pouvoirs de police²⁹¹, ce qui constitue une garantie de l'efficacité juridique de ce plan²⁹². Il s'agit d'un plan dit secret défense dont la divulgation de l'ensemble des actions prévues pourrait nuire à la sécurité de la Nation. Les lacunes de la sûreté ferroviaire ayant conduit à l'attaque du Thalys ont notamment mené, au travers du plan Vigipirate, à introduire la présence de militaires dans les gares. Cet élément renforce d'ailleurs l'idée selon laquelle la sûreté ferroviaire dépasse la seule sphère du transport ferroviaire *stricto sensu*.

Finalement, il semble que les failles dénotées dans la sûreté ferroviaire en France soient inhérentes au transport. Toutefois, la mise en place de mesures spécifiques prouve qu'il est possible de réduire les risques liés au transport ferroviaire. Comme évoqué ici, ces mesures sont pour la plupart des résultantes d'évènements particulièrement marquants dont un plus récemment, l'attaque du Thalys. Mais avant cela, le secteur ferroviaire avait été déjà été la cible d'attaques, c'est pourquoi il est nécessaire d'étudier la réaction de la France face à ces attentats.

²⁸⁹ Claude Journès, « Les dispositifs français de lutte contre le terrorisme », *RSC*, n° 3, 26 janvier 2011, p. 743.

²⁹⁰ V. Premier Ministre ; SGDSN, *Partie publique du Plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes*, n° 650/SGDSN/PSN/PSE du 17 janvier 2014, p. 7 : « le plan Vigipirate consiste en un dispositif permanent de vigilance, de prévention et de protection face à la menace terroriste ou en réaction à une attaque. Répondant à la nécessité d'une approche globale de la lutte, il couvre l'ensemble des activités du pays et associe tous les acteurs de la Nation. En ce sens, il constitue un instrument majeur concourant à la sécurité nationale ».

²⁹¹

²⁹² V. Lilian Dailly ; Thomas Boussarie, « Vigipirate fête ses 38 ans », *AJDA*, n° 6, 22 février 2016, p. 297 : « L'efficacité du statut juridique du plan Vigipirate résulte de la compétence exclusive du Premier ministre pour en disposer, mais aussi de la nature et de la classification des mesures qui y sont contenues ».

2° L'impact prépondérant de l'attaque du Thalys sur la sûreté ferroviaire française

Les évènements du 21 août 2015 ont eu un effet de surprise sur l'opinion publique, cependant, tel ne fut pas le cas pour la communauté scientifique. « Je pense qu'il va y avoir un avant et un après 21 août pour la SNCF. Ce type d'événement était pressenti par la communauté de chercheurs autour de la sûreté, qui cible la protection contre la malveillance »²⁹³, c'est ainsi que s'exprimait Bertrand Monnet au lendemain de cet évènement. Cette déclaration renforce d'ailleurs l'idée selon laquelle les États ne se préoccupaient pas suffisamment, ou pas de la bonne manière, de la sûreté ferroviaire. L'attaque du Thalys semble représenter le point de départ d'une nouvelle approche de la sûreté ferroviaire. Toutefois, force est de constater que cette dernière n'est pas la première atteinte portée à l'encontre du transport ferroviaire en France. Avant d'aborder les attaques qui se sont produites sur le territoire français, il est nécessaire de rappeler que d'autres États ont été victimes d'attaques contre le transport ferroviaire. Par exemple, l'Espagne fut touchée le 11 mars 2004 lors d'un attentat dans la gare d'Atocha à Madrid, attentat faisant 191 morts et 1 858 blessés. De son côté, la Grande-Bretagne fut victime d'un attentat dans le métro londonien le 7 juillet 2005 entraînant la mort de 56 personnes et blessant environ 700 autres personnes.

En France, plusieurs attentats eurent lieu dans les années 90, plus précisément en 1995 et 1996. Ainsi, l'attentat dans le RER B à la station Saint Michel durant lequel une bombe a explosé dans un RER, ou encore celui du RER D à la station Port-Royal au cours duquel une bombonne de gaz placée dans un sac explosa faisant 16 morts et près de 300 blessés ont marqué la France. Au regard des modes opératoires sur ces deux évènements, il semble que les mesures de sûreté mises en défaut concernent le contrôle des passagers du RER mais également des mesures à plus large spectre concernant les renseignements. Il s'agit d'évènements graves dont les conséquences sont non négligeables. Malgré cela, il ne semble pas que de grands changements suivirent ces évènements en matière de sûreté ferroviaire. Les évènements du Thalys, quant à eux, n'ont pas eu de conséquences irréremédiables mais leur impact sur l'opinion publique et sur l'approche de la sûreté ferroviaire semble bien supérieur. Un texte résume parfaitement cet impact et la prise de conscience de l'importance de la sûreté ferroviaire par les dirigeants français et européens, il s'agit de la déclaration de Paris du 29 août 2015. Cette

²⁹³ Bertrand Monnet, *Attaque du Thalys : « La SNCF doit revoir intégralement sa sécurité »* [en ligne], Propos recueillis par Emma Defaud, L'Express.fr, 22 août 2015.

déclaration prononcée par Bernard Cazeneuve, Ministre de l'Intérieur français de l'époque, marque les débuts d'une réflexion autour des moyens d'optimiser la sûreté ferroviaire. Même si cette déclaration n'intègre pas tous les États membres de l'Union européenne, plusieurs Ministres et hauts représentants de la France, de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, ainsi que de la Suisse furent présents. De surcroît, il est important de noter la présence de Dimitris Avramopoulos, Commissaire européen à la migration, aux Affaires intérieures et à la citoyenneté, de Violetta Bulc, Commissaire européen en charge des transports, ainsi que de Gille de Kerchove, coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme.

La présence de tous ces représentants d'États membres et de l'Union représente un symbole fort tant la consonnance purement nationale de la sûreté ferroviaire semblait inévitable. Ainsi, la Déclaration de Paris, malgré sa faible portée juridique²⁹⁴, pourrait constituer le fer de lance, ou tout du moins l'élément déclencheur de la coopération inter-étatique voir même de l'harmonisation européenne partielle des règles en matière de sûreté ferroviaire. Symbole de la réaction de certains États au lendemain de l'attaque du Thalys, la déclaration de Paris dessine les prémices d'un corpus de règles ayant pour objectif de protéger les passagers du transport ferroviaire. Malgré l'intérêt de cette démarche, le contexte marqué par l'urgence de la situation laisse penser que les mesures abordées ne vont venir répondre qu'à la seule situation intervenue dans le Thalys. C'est pourquoi il est question de prémices, il s'agit de prendre conscience que d'autres mesures doivent être mises en place à l'échelle européenne. Cependant, les mesures annoncées sont importantes et doivent être étudiées.

Après avoir rappelé la nécessité de renforcer la « coopération opérationnelle »²⁹⁵ entre les États membres de l'Union afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme, Bernard Cazeneuve affirme « qu'il est indispensable que soient engagés et que coopèrent plus étroitement, chacun à leur niveau respectif, l'ensemble des acteurs œuvrant pour la sécurité des biens, des personnes, et plus que jamais des transports »²⁹⁶. L'attaque du Thalys semble ainsi relater une prise de conscience quant à l'importance des règles assurant la sûreté des transports. Lorsqu'il est question de sécurité dans cette déclaration, c'est dans son acception la plus large incluant la sûreté ferroviaire. Outre la mise en avant de principes sur lesquels les États

²⁹⁴ Il s'agit d'une déclaration commune dont seul le prononcé fait foi.

²⁹⁵ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], intérieur.gouv.fr, 29 août 2015.

²⁹⁶ *Ibid.*

représentés entendent se baser pour accroître la protection des personnes, il est fortement question d’action futures, de mesures qui devront être mises en place. En ce sens, la déclaration de Paris est une déclaration d’intentions. Notamment, le sujet sensible de la création d’un « Passenger Name Record » (PNR) européen est abordé. De nombreuses voix s’élèvent contre la mise en place d’un tel système de partage de données concernant les passagers mais il semble que ce principe ait tendance à prendre de l’ampleur dans la conscience collective notamment au travers de l’expérience du transport aérien. Ce thème sera abordé par la suite²⁹⁷, mais force est de constater qu’il provoque de nombreux débats principalement axés sur le respect de la vie privée notamment en ce qui concerne la conservation des données.

Bon nombre de mesures sont annoncées, mesures dont l’objectif est non seulement de renforcer les mesures de sûreté ferroviaire existantes, mais également d’en créer de nouvelles. Nécessairement, tout ce processus d’optimisation de la sûreté ferroviaire tient compte « des législations nationales, afin de renforcer la sûreté du transport frontalier de voyageurs aux endroits où cela sera nécessaire »²⁹⁸. Parmi les mesures annoncées, certaines sont applicables directement sur le terrain telles que le renforcement des contrôles de l’identité des passagers ou de leurs bagages ; l’utilisation plus fréquente de patrouilles mixtes sur les trains internationaux, patrouilles composées d’agents de différents pays ; l’étude de la généralisation des billets nominatifs permettant un contrôle simplifié pour les agents ou encore la possibilité pour les agents de consulter différentes bases de données lors de leur mission de protection des usagers du transport. La mise en place de mesures de terrain est accompagnée d’une volonté forte d’accentuer la coopération entre les États non seulement entre eux mais également avec les acteurs du domaine de la sûreté ferroviaire. Finalement, le thème de la coopération est au cœur de la déclaration de Paris. Ainsi, la coopération apparaît comme le symbole de l’optimisation de la sûreté ferroviaire et plus largement de la protection des personnes et de la lutte contre le terrorisme. Ceci n’est pas nouveau puisque de manière plus générale et ce, dès 2010, le Conseil européen évoquait le fait qu’« il est essentiel, pour se protéger contre les menaces transnationales, de renforcer les mesures prises au niveau européen et de mieux les coordonner avec celles qui sont déployées aux niveaux régional et national »²⁹⁹.

²⁹⁷ V. B) *L’épineuse question du PNR*, p. 323.

²⁹⁸ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers*, op. cit. note 295.

²⁹⁹ Communication n° 2010/C 115/01 du Conseil européen du 4 mai 2010, Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, *J.O.U.E.* n° C/115 du 4 mai 2010, p. 1 à 44.

Evoquer la coopération de manière générale reste trop vaste, c'est pourquoi les principes des différentes coopérations jugées indispensables sont détaillées. L'objectif de la coopération mise en avant ici est « que des mesures de sûreté et de sécurité concrètes et ambitieuses, tout en sécurisant dans le même temps un système de transport international efficace, soient prises par les différents acteurs au niveau européen, tout en garantissant un système de transports transfrontaliers efficace. La coopération entre les acteurs européens concernés doit être intensifiée à cette fin, l'expérience de chaque secteur concerné devant être prise en compte »³⁰⁰. La coopération est la clé de l'optimisation de la sûreté ferroviaire, ce qui n'est pas surprenant quand on connaît le caractère transnational des menaces actuelles. Au sein de cette coopération multidimensionnelle, multidimensionnelle en ce sens qu'elle ne concerne pas uniquement les acteurs du secteur ferroviaire, sont invités à participer à la sûreté du transport ferroviaire les États membres eux-mêmes avec l'apport du LANDSEC et au travers d'échanges entre les services de renseignement, les différents services des douanes ainsi que les agences européennes telles qu'Europol, Eurojust et Frontex. Avec cette démarche, les États présents envoient un signal fort dans leur engagement envers la sûreté ferroviaire, ces derniers laissant entrevoir l'idée selon laquelle la sûreté ne serait plus un concept uniquement national. La déclaration de Paris pourrait par conséquent constituer les prémices du rapprochement européen des règles attendant à la sûreté ferroviaire.

Outre cette déclaration dont les principes sont repris lors de certaines réunions visant à optimiser le système de sûreté ferroviaire entre les États³⁰¹, plusieurs mesures ont été adoptées afin de garantir une meilleure protection des passagers du transport ferroviaire. Parmi elles, la pose de portiques pour l'accès aux quais dont l'apport reste contestable. Ségolène Royal, à l'époque Ministre des Transports, a souhaité à la suite de l'attaque du Thalys et des attentats de Paris de novembre 2015 équiper les gares de portiques afin de « renforcer la sécurité dans les gares »³⁰². L'objectif de ces mesures de sûreté, et non pas de sécurité, est de pouvoir contrôler les passagers des TGV nationaux et internationaux mais en pratique elles créent des goulots d'étranglement et longues files d'attente au début des quais, qui favorisent d'autres types de criminalité (vol à la tire notamment) et constituent un phénomène de perturbation³⁰³. C'est

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Groupe d'Amitié France Suisse, Compte rendu de la réunion du mercredi 14 octobre 2015.

³⁰² Clémence Bauduin, *Ségolène Royale souhaite l'installation de portiques dans les gares nationales et internationales* [en ligne], www.rtl.fr, 17 novembre 2015.

³⁰³ Outre les cibles potentielles qu'ils représentent, les goulots d'étranglement provoquent des perturbations autres qui portent atteintes au bon déroulement du voyage des passagers, cela peut notamment engendrer d'importantes gênes pour la circulation des usagers dans la gare, voire des retards ou des trains manqués pour les voyageurs.

pourquoi il n'est pas question de portiques dans le RER par exemple, le flux de personnes étant trop important.

La sûreté ferroviaire française se trouve à un tournant. L'évolution de ce concept notamment liée à l'évolution des menaces et à une plus grande implication de différents acteurs laisse imaginer que l'on tend vers une protection accrue des voyageurs et des infrastructures ferroviaires. Pour y parvenir, la sûreté doit évoluer de manière générale mais également de manière spécifique en s'adaptant aux différentes caractéristiques des milieux dans lesquels elle évolue.

B) L'adaptation constante de la sûreté ferroviaire à son milieu

La sûreté ferroviaire est appliquée dans des milieux divers et variés, l'adaptation à ces derniers étant de ce fait inhérente à son efficacité. Il serait contre-productif d'appliquer les mêmes mesures de sûreté ferroviaire sans prendre en considération certaines particularités. Adapter la sûreté ferroviaire au milieu dans lequel elle évolue revient principalement à ajuster les mesures selon deux critères. Il s'agit d'une part d'adapter la sûreté au transport urbain même si ceux-ci ne constituent pas des transports ferroviaires à proprement parler mais des transports guidés (1°), et d'autre part de procéder à une adaptation à son époque avec l'utilisation des nouvelles technologies (2°).

1° Le rôle essentiel de la sûreté pour les transports urbains

En France, les transports guidés urbains sont d'une importance capitale. Par exemple, les flux de personnes transportées quotidiennement par la RATP sont impressionnants. En 2016, la RATP a transporté 3,3 milliards de personnes³⁰⁴ et 3,39 en 2018³⁰⁵. Outre les mesures classiques de sûreté appliquées à ces transports urbains, des spécificités interviennent. Au vu de l'importance du trafic, la nécessité d'adapter les règles de sûreté semble indéniable. Au surplus, la quantité de personnes transportées fait de ce type de transport une cible privilégiée.

³⁰⁴ Jean-Gabriel Bontinck, *La RATP a transporté 3,3 milliards de personnes en 2016* [en ligne], www.leparisien.fr, 27 mars 2017.

³⁰⁵ Lionel Steinmann, *Toujours plus de voyageurs sur le réseau RATP* [en ligne], www.lesechos.fr, 29 mars 2019.

Comme énumérées précédemment, « historiquement, plusieurs attaques ont délibérément pris pour cible le transport ferroviaire, en particulier les systèmes de métro dans les grandes villes européennes »³⁰⁶. Depuis de nombreuses années, la sûreté des transports collectifs urbains fait l'objet de l'attention des autorités compétentes³⁰⁷, plus que le transport ferroviaire traditionnel. Lors de la conférence européenne des transports³⁰⁸ de 2002, la France a pu partager avec ses homologues l'expérience de la RATP en ce qui concerne la sûreté des transports urbains et démontrer l'intérêt porté à cette question.

Tout comme la SNCF en France, la RATP dispose d'un service interne de sécurité assurant des prestations de sûreté, le groupe de protection et de sécurisation des réseaux. Les dispositions attendant à ce dernier sont édictées dans des instruments abordant également les prestations de la SUGE³⁰⁹, ce qui dénote l'importance de la sûreté ferroviaire en milieu urbain. Lorsqu'il est question d'adapter les mesures de sûreté à ce milieu, il s'agit de prendre en compte le flux important d'usagers ainsi que le milieu géographique. Les transports urbains, par essence, se situent au cœur d'agglomérations et cette caractéristique doit mener à une surveillance accrue. Selon l'observatoire de la délinquance dans les transports, « la délinquance dans les transports est un phénomène caractéristique de l'environnement urbain et du contexte local dans lequel nous vivons. La violence en fait partie et les transports constituent un terrain où elle s'exerce quotidiennement »³¹⁰. L'environnement urbain dans lequel évolue ce type de transport constitue un critère prépondérant dans la mise en place de mesures de sûreté.

Mais un élément présent dans le transport ferroviaire classique semble ressurgir de manière plus signifiante dans le transport urbain, il s'agit de la fraude contre laquelle les mesures de sûreté ferroviaire ont également vocation à lutter. Car « si l'amélioration de la sûreté dans les transports passe essentiellement par des procédures préventives, la lutte contre la fraude fait l'objet de dispositions plus répressives [...], à l'encontre des fraudeurs et de leurs

³⁰⁶ Zakaryae Boudi, *Quel schéma pour l'avenir de la sûreté ferroviaire ?* [en ligne], www.linkedin.com, 14 décembre 2015.

³⁰⁷ V. Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), *Vandalisme, terrorisme et sûreté dans les transports publics urbains de voyageurs*, 2003.

³⁰⁸ Organisation intergouvernementale créée par un Protocole du 17 octobre 1953 remplacée en 2006 par le Forum international des transports.

³⁰⁹ V. 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, *J.O.R.F.* n° 274 du 26 novembre 2000, p. 18856, texte n° 11 ou Décret n° 2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF 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, *J.O.R.F.* n° 209 du 9 septembre 2009, p. 14841, texte n° 4.

³¹⁰ Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, *L'Observatoire national de la délinquance dans les transports, Au service de la sûreté dans les transports*, Édition octobre 2010.

collaborateurs »³¹¹. La fraude, notamment dans le Code des transports, est appréhendée sous le prisme du droit pénal et les règles en la matière se sont durcies récemment marquant de ce fait une volonté d'accentuer la lutte contre ce phénomène. De nouveaux délits liés à la fraude ont été créés et sont pénalement répréhensibles le fait de donner une fausse identité ou une fausse adresse lors d'un contrôle par un agent assermenté³¹² ; la fraude par habitude qui est « caractérisée dès lors que la personne concernée a fait l'objet, sur une période inférieure ou égale à douze mois, de plus de cinq contraventions pour avoir voyagé sans titre de transport ou munie d'un titre de transport non valable ou non complété »³¹³; la diffusion d'information sur la présence de contrôleurs³¹⁴ ; ou encore les mutuelles de fraudeurs dont l'objet est de « d'ouvrir ou d'annoncer publiquement des souscriptions ayant pour objet d'indemniser des amendes, frais et dommages-intérêts prononcés par des condamnations judiciaires, en matière criminelle et correctionnelle, ainsi qu'une transaction prévue à l'article 529-3 du Code de procédure pénale »³¹⁵. Cet arsenal pénal de lutte contre la fraude a clairement un objectif de dissuasion poussé par une élévation des sanctions³¹⁶ et participe à l'amélioration de la sûreté.

Au vu de ces éléments, il paraît *in fine* naturel de distinguer les règles de sûreté applicables à un TGV par exemple de celles ayant pour objet d'assurer la protection des usagers d'un métro. Les mesures sont parfois identiques dans les textes mais différentes dans leur application. Le contexte nécessite parfois une application différente d'une même mesure.

Outre la lutte contre les attaques terroristes, les menaces contre lesquelles il est nécessaire de lutter dans les transports urbains sont principalement la fraude, les agressions et le vandalisme. Néanmoins, l'exemple francilien dénote de la difficulté à lutter contre les fraudes car « en raison des flux massifs de voyageurs que transportent quotidiennement les réseaux franciliens, il est quasiment impossible de procéder sur ces lignes à des contrôles systématiques des voyageurs dans les véhicules »³¹⁷. D'ailleurs, un rapport de la Cour des comptes à ce sujet

³¹¹ Murielle Bénéjat-Guerlin, « Sécurité dans les transports et / ou sécurité juridique ? », *op. cit.* note 248, p. 420.

³¹² Article L 2242-5 du Code des transports.

³¹³ Article L 2242-6 du Code des transports.

³¹⁴ Article L 2246-10 du Code des transports.

³¹⁵ Article 40 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, *J.O.R.F.* n° 206 du 30 juillet 1881, p. 4201, modifiée par l'article 17 de la Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *op. cit.* note 245.

³¹⁶ Notamment en ce qui concerne la fraude par habitude, v. Jean-Baptiste Perrier, *Infractions dans les transports : des mesures éparées aux objectifs différents*, *RSC*, n° 2 du 7 août 2016, p. 385 : « Distincte de la simple réitération exigée pour les délits dits d'habitude, l'habitude en matière de fraude aux transports ferroviaires est donc constituée par cinq contraventions, et non plus dix comme auparavant, sur une période de douze mois.

³¹⁷ Cour des comptes, *La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif*, in Rapport public annuel 2016, février 2016.

va dans le sens de ce constat puisqu'il y est question d'un échec collectif dans la lutte contre la fraude³¹⁸. En vertu de préoccupations économiques mais pas seulement, il est important de lutter contre la fraude qui est aussi vecteur d'insécurité dans les transports. Malgré cela, peut-on penser que la lutte contre la fraude est du même ressort que la lutte contre le terrorisme ? Certains auteurs s'interrogent sur la pertinence de traiter ces deux thèmes dans un même instrument juridique³¹⁹ au regard des lois récemment adoptées qui abordent ces thèmes ensemble³²⁰, ce qui paraît en effet surprenant. De simples mesures de lutte anti-fraude ne sont pas suffisantes pour lutter contre le terrorisme, cependant, elles peuvent y participer et dans tous les cas n'y nuisent certainement pas. La lutte contre la fraude existe bien évidemment également pour les trains circulant hors zone urbaine³²¹ mais à une échelle différente, tandis qu'il s'agit de l'une des principales préoccupations en ce qui concerne le transport en zone urbaine.

L'importance de la sécurisation des transports urbains n'est pas nouvelle et depuis plusieurs années, des caméras de surveillance ont été installées dans les métros de différentes villes de France. Ainsi, le directeur de la sécurité du groupe Keolis, Jean-Yves Topin, expliquait l'importance d'équiper les transports urbains d'un système de vidéosurveillance³²². Ce procédé permet de déceler les comportements suspects ou d'identifier les auteurs d'actes répréhensibles, mission rendue compliquée pour les agents de sécurité par la foule présente dans les transports urbains. L'apport de la vidéosurveillance n'a pas pour intérêt principal de lutter contre la fraude. L'apport se situe dans la lutte contre le terrorisme, le vandalisme ou la délinquance. En ce qui concerne le sujet de la délinquance, la lutte contre cette dernière est primordiale tant le nombre de vols ou d'agressions est élevé dans les transports urbains créant ainsi un climat d'insécurité pour ses usagers.

Ainsi, il existe une dimension pénale qui a pris de l'envergure ces dernières années afin de se doter d'instruments permettant de lutter contre l'insécurité dans les transports collectifs notamment urbains. Le Code des transports, dans le titre dédié à la police du transport

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ Marie-Christine de Montecler, « Lutte contre la fraude et contre le terrorisme dans les transports, même combat ? », *op. cit.* note 247.

³²⁰ V. la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.

³²¹ Elle est d'ailleurs appréhendée par l'article R 2241-27 Code des transports qui dispose qu' « il est interdit de voyager sans titre de transport adéquat dans un train dans lequel le titre de transport ne peut être utilisé que pour un trajet à effectuer à la date et dans le train indiqués. Le fait de contrevenir aux dispositions du présent article est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe ».

³²² Jean-Yves Topin, « La mise en place d'un système de vidéoprotection dans les transports urbains », *AJ Collectivités Territoriales*, juillet 2011, n° 07-08, p. 341 – 343.

ferroviaire ou guidé de la partie législative, s'est doté d'un chapitre intitulé « Sanctions pénales »³²³. Mais ce n'est pas tout, il existe un chapitre à l'intitulé identique dans la partie réglementaire comportant une section concernant la sanction des comportements interdits dans les espaces et véhicules affectés au transport public de voyageurs ou de marchandises³²⁴ et une autre abordant la sanction des comportements interdits dans les véhicules affectés au transport public de voyageurs³²⁵. Ces aspects pénaux sont incontournables en termes de dissuasion mais surtout de répression des actes portant atteinte à la sûreté du transport ferroviaire ou guidé.

Les spécificités du transport ferroviaire en zone urbaine ajoutées à celles de son environnement suggèrent la nécessaire adaptation des mesures de sûreté. Qu'il s'agisse de transport ferroviaire de longue distance ou de transport urbain, la sûreté ferroviaire, en s'adaptant à son époque, est optimisée au travers de l'utilisation des nouvelles technologies.

2° L'utilisation des nouvelles technologies

Les évolutions technologiques constantes jouent un rôle essentiel dans tous les domaines touchant à la sécurité de manière générale. Comme le rappellent les sénateurs Alain Fouché et François Bonhomme, « les gares ferroviaires et stations de métro, les réseaux ferrés, ainsi que les matériels qui y circulent sont des lieux par nature vulnérables à la menace terroriste telle qu'elle est identifiée aujourd'hui (attentats à la bombe, recours à des armes automatiques ou chimiques) »³²⁶. L'intérêt de l'utilisation des nouvelles technologies est de parer certaines menaces contre lesquelles l'homme seul ne peut lutter efficacement. Cet intérêt pour les nouvelles technologies dans le domaine de la sûreté ferroviaire a d'ailleurs été rappelé lors de la déclaration de Paris dans laquelle il est expliqué que les États signataires comptent « sur les nouvelles technologies pour renforcer la sécurité des transports ferroviaires, tout en renforçant la cybersécurité dans les infrastructures de transports ferroviaires »³²⁷.

Parmi les nouveautés, de grands changements sont en cours avec l'implication de la SNCF dans la généralisation de l'utilisation des drones. A la demande du Secrétaire d'État aux

³²³ Articles L 2242-1 à L 2242-10 du Code des transports.

³²⁴ Articles R2241-8 à R2241-19 du Code des transports.

³²⁵ Articles R2241-20 à R2241-28 du Code des transports.

³²⁶ Alain Fouché ; François Bonhomme, *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité dans les gares*, op. cit. note 125.

³²⁷ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], op. cit. note 73.

Transports, Alain Vidalies, la SNCF a depuis 2014 opéré un virage dans sa politique de sécurité mais également de sûreté *via* des investissements conséquents dans la filière industrielle dédiée aux drones. A l'instar des caméras de surveillance, l'utilisation des drones permet un abatage bien plus conséquent dans la surveillance du réseau, plus conséquent que dans l'hypothèse où l'homme doive le faire sans aide technologique. D'ailleurs, il est impossible de procéder à une surveillance complète des lignes sans technologie. Outre les aspects purement sécuritaires de l'utilisation de drones, la SNCF fait part lors d'un communiqué de presse de deux enjeux principaux en ce qui concerne la sûreté, le premier reposant sur « la surveillance d'un réseau ferré ouvert de 30 000 kilomètres, objet d'actes de malveillance (vols de métaux, dépôts d'objet, manipulations d'installations, etc.) afin d'assurer la continuité et la régularité du service public de transport »³²⁸. Le second enjeu repose quant à lui sur des considérations liées à la recherche et ce, dans le but de positionner la SNCF « comme l'un des leaders français de l'innovation technologique au service de la sûreté »³²⁹. Il semble que le drone soit l'un des outils incontournables de la sûreté ferroviaire dans le futur, d'autant plus que cette technologie permet d'assurer la sûreté du réseau pendant une période particulièrement propice aux dégradations ou vols de matériaux, la nuit. Cet attrait est mis en avant par la SNCF dans ce même dossier de presse, l'objectif étant de « couvrir une partie plus importante du réseau lors de leurs rondes de nuit »³³⁰. A ce titre, la mission de surveillance nocturne des drones est étendue à l'inspection des sites considérés comme étant sensibles ainsi qu'à celle des chantiers. Ainsi, la SNCF explique que les missions de surveillance des drones peuvent exceptionnellement s'effectuer de jour. Par conséquent, la détection des « intrusions de personnes et actes de malveillances commis sur le réseau »³³¹ par les drones s'effectue quasi exclusivement de nuit.

Les drones sont équipés de caméras permettant le traitement des données transmises en temps réel. Néanmoins, le champ d'action de ces caméras est limité, il est précisé que « le capteur a été défini en résolution pour permettre une détection des personnes sans aller jusqu'à l'identification – l'objectif restant la prévention des actes de malveillance »³³². Les drones ne constituent par conséquent pas un outil de répression, il s'agit uniquement de protéger le réseau et *in fine* les passagers. Il est évident que le contrôle ne peut simultanément s'effectuer sur l'intégralité du réseau ferroviaire. Malgré cela, l'apport des drones est non négligeable.

³²⁸ Dossier de presse de la SNCF, *Démonstration de l'usage des drones pour la maintenance et la sûreté du réseau ferroviaire*, 8 septembre 2015, p. 4.

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ Dossier de presse de la SNCF, op. cit. note 328, p. 4.

³³¹ Dossier de presse de la SNCF, op. cit. note 328, p. 6.

³³² Dossier de presse de la SNCF, op. cit. note 328, p. 7.

L'utilisation de cette technologie permet une discrétion accroissant l'efficacité de leur action et ne représente aucun danger pour les personnes et les infrastructures. Technologie d'origine militaire, l'essor des drones représente une plus-value importante pour la sûreté ferroviaire. L'atout de la discrétion représente une évolution de la surveillance aérienne du réseau ferroviaire, surveillance qui s'effectuait parfois au moyen d'hélicoptères de la gendarmerie nationale à la suite de l'annonce d'un plan de 40 000 millions d'euros par le gouvernement en 2011 afin de lutter contre le vol de matériaux sur les lignes ferroviaires³³³.

Cependant, l'utilisation de drones est très controversée aujourd'hui. En ce qui concerne l'utilisation de ces engins par la police, il existe aujourd'hui un vide juridique qui appelle à être comblé³³⁴. En effet, « eu égard aux enjeux qu'ils représentent pour la vie privée des citoyens, le recours, pour des missions de police administrative ou judiciaire, à des dispositifs aéroportés de captation d'images nécessite de recourir à la loi. C'est la conclusion [de l'] avis du Conseil d'État du 20 octobre (n° 401214) »³³⁵. Le Conseil d'État a même enjoint l'État à cesser la surveillance par drone dont le but était de faire respecter les mesures de confinement sanitaire pour des raisons de traitement de données à caractère personnel³³⁶. La problématique du traitement des données personnelles a également été mis en avant par la CNIL³³⁷ qui reproche au Ministère de l'Intérieur, lors de l'utilisation des drones pour la vérification du respect des mesures de confinement sanitaire, « l'absence d'analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel puisque le traitement effectué par drones fait naître un risque élevé du fait des caractéristiques des drones pouvant filmer en haute résolution à tout lieu et à tout moment ; [...] l'utilisation qui en est faite, de nature à révéler les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques des personnes, ou leur appartenance syndicale ; et que le traitement est potentiellement effectué à l'insu des personnes et en l'absence de toute

³³³ V. *Vols et vandalisme : un plan de 40 millions d'euros pour mieux sécuriser les lignes SNCF* [en ligne], Mobilicities.com, 4 mars 2011.

³³⁴ V. Conseil d'État, Avis relatif à l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images par les autorités publiques, n° 401 214, 20 octobre 2020, NOR : INTX2016723X.

³³⁵ Marie-Christine de Montecler, « Il faut une loi sur l'usage des drones par la police », *Dalloz actualité*, n° 20, 20 novembre 2020.

³³⁶ Conseil d'État, 18 mai 2020, Surveillance par drone, Ordonnance du 18 mai 2020, N°s 440442, 440445, 19 : « il y a lieu d'enjoindre à l'Etat de cesser, à compter de la notification de la présente ordonnance, de procéder aux mesures de surveillance par drone, du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement tant qu'il n'aura pas été remédié à l'atteinte caractérisée au point précédent, soit par l'intervention d'un texte réglementaire, pris après avis de la CNIL, autorisant, dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 applicables aux traitements relevant du champ d'application de la directive du 27 avril 2016, la création d'un traitement de données à caractère personnel, soit en dotant les appareils utilisés par la préfecture de police de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées ».

³³⁷ V. CNIL, Délibération SAN-2021-003 du 12 janvier 2021 dans laquelle elle sanctionne le ministère de l'Intérieur concernant l'usage de drones de surveillance.

information »³³⁸. Ainsi, la surveillance opérée par la police au moyen de drone est illégale en l'absence de cadre législatif³³⁹. Malgré cela, l'utilisation de drones par la SNCF n'a pas été remise en cause et ce pour deux raisons. D'une part, les vols s'effectuent au-dessus des emprises de SNCF et d'autre part, les vols le nécessitant sont précédés d'une autorisation administrative de vol³⁴⁰.

Outre les caméras présentes sur les drones, les caméras de surveillance placées dans les gares ont également connu des innovations technologiques. A la suite des événements du Thalys, la SNCF a entrepris de tester, en appui des caméras de surveillance, l'utilisation de logiciels permettant la détection de comportements suspects. Malgré l'intérêt flagrant de cette technologie, cette dernière suscite de nombreuses interrogations dont une essentielle. Qu'est-ce qu'un comportement suspect ? Comment juger que le comportement d'une personne laisse penser qu'elle est susceptible de commettre un acte répréhensible ? Si dans certaines situations le comportement ne laisse aucun doute quant à l'intention d'une personne de commettre un vol ou pire, ce n'est pas constamment le cas. Ainsi, les logiciels de reconnaissance de comportements suspect doivent se baser sur des paramètres complexes tels que « la température corporelle, analysable par des caméras infrarouges, qui augmente en cas d'énervement, à l'analyse des expressions faciales associées au stress ou à la colère »³⁴¹. Force est de constater que le stress ou la colère ne sont pas synonymes de volonté de commettre un attentat. Ainsi, cette technologie permet de se focaliser sur certaines personnes et d'accroître la surveillance sur eux afin d'agir au plus vite et éviter le passage à l'acte. De plus, la question du respect des droits de l'Homme se pose au travers de l'utilisation de cette technologie analysant les émotions des personnes surveillées. Il semble qu'il y ait encore beaucoup de travail pour optimiser l'utilisation de la technologie des caméras de surveillance dont l'apport en termes de sûreté pourrait être conséquent. A ce titre, la loi sur la sécurité globale³⁴² permet un accroissement du recours à la vidéosurveillance, en effet, « l'efficacité de cet outil de surveillance fixe est renforcée à un double point de vue. D'abord le panel de personnes pouvant avoir accès au

³³⁸ Cécile Crichton, Surveillance par drones : rappel à l'ordre de la CNIL », *Dalloz actualité*, n° 20, 20 janvier 2021.

³³⁹ V. Conseil d'État, 22 décembre 2020, La Quadrature du net, n° 446155, ECLI:FR:CECHR:2020:446155.20201222 ; Pascal Dupont et Ghislain Poissonnier, « Confirmation de l'illégalité de la surveillance policière par drone en l'absence d'encadrement législatif », *Dalloz actualité*, n° 15, 15 janvier 2021.

³⁴⁰ V. Nicolas Pollet, *Usages des drones en environnement industriel*, Symposium sécurité, 28 novembre 2019. A noter que Nicolas Pollet est le Directeur général et co-fondateur d'Altamétris, filiale de la SNCF spécialisée dans la captation intelligente et robotisée de données, notamment par drones.

³⁴¹ A la SNCF, des logiciels pour détecter les « comportements suspects » par vidéosurveillance [en ligne], www.lemonde.fr, 17 décembre 2015.

³⁴² Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, *op. cit.* note 268.

visionnage des images captées est élargi, ensuite les conditions de transmission de ces images sont-elles mêmes rendues plus souples aux fins d'une sécurité optimale de l'espace transport »³⁴³. Cet apport législatif, couplé à un parachèvement de l'emploi des caméras mobiles³⁴⁴ via la réécriture de l'article L 2251-4-1 du Code des transports et d'une toute nouvelle possibilité de visionnage des enregistrements³⁴⁵, démontre tout l'intérêt de cette technologie en termes de sûreté, sous couvert du respect des droits individuels³⁴⁶. Une nouvelle fois, cette intervention législative permet une amélioration des mesures de sûreté ferroviaire du point de vue préventif, dissuasif, mais également sur le plan répressif.

Enfin, l'évolution technologique entraînant une mutation des menaces, la cybersécurité est devenue un enjeu inévitable de la sûreté ferroviaire. L'informatisation des systèmes nécessite une protection contre les éventuels pirates informatiques susceptibles de s'attaquer au réseau et ainsi en mesure de menacer la sûreté du transport. Dans tous les cas et ce, sans distinction selon les menaces, l'utilisation des nouvelles technologies ne peut aboutir à des résultats probants qu'à la condition que celle-ci soit couplée à des moyens humains adaptés numériquement et qualitativement. La technologie ne semble pas à court terme avoir vocation à remplacer l'homme mais à suppléer ce dernier, permettre une action plus ample et plus rapide.

La sûreté ferroviaire a pu être certes, parfois lacunaire, mais dispose aujourd'hui de moyens d'action conséquents. De nombreux services relevant de l'État participent à la sûreté du transport ferroviaire, notamment durant la période post attentats durant laquelle le plan Vigipirate fut activé. Bien entendu, l'action des services de renseignements est primordiale, or, la discrétion de leurs actions est inévitable et inhérente à leur efficacité. A ce stade, une question

³⁴³ Florence Nicoud, « Loi Sécurité globale préservant les libertés : vers une sécurité des transports publics 'à grande vitesse' ? », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 27, 5 Juillet 2021, p. 2218.

³⁴⁴ *Ibid* : « En quelque sorte, la loi sécurité globale parachève du point de vue de la sécurité des transports publics ferroviaires et de l'emploi des caméras mobiles, ce que la loi Savary du 22 mars 2016 avait commencé à instaurer ».

³⁴⁵ Article L 2251-4-2 du Code des transports : « Dans le cadre de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens mentionnés à l'article L. 2251-1 peuvent, lorsqu'ils sont affectés au sein de salles d'information et de commandement relevant de l'Etat et sous l'autorité et en présence des agents de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie nationale, visionner les images des systèmes de vidéoprotection transmises en temps réel dans ces salles depuis les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs relevant respectivement de leur compétence, aux seules fins de faciliter la coordination avec ces derniers lors des interventions de leurs services au sein desdits véhicules et emprises ».

³⁴⁶ Le respect des droits individuels a d'ailleurs poussé le Conseil constitutionnel à censurer plusieurs dispositions du projet de loi Sécurité globale préservant les libertés. V. Conseil constitutionnel, Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 ; Xavier Latour, « Les technologies et la loi relative à la sécurité globale : un flop ? », *AJDA*, n° 26 du 19 juillet 2021, p. 1502.

se pose. Le modèle de la sûreté ferroviaire de la France est-il unique ? Qu'en est-il des autres États ?

Section 2 : Étude des régimes de sûreté ferroviaire dans les autres États membres de l'Union européenne

En l'absence d'harmonisation européenne, une étude comparative des pratiques entre États membres de l'Union européenne, notamment limitrophes et partageant des infrastructures transfrontalières permet de cibler les points de convergences pouvant fonder, sinon une harmonisation, du moins une coopération renforcée entre les États. Si les objectifs de la sûreté ferroviaire sont sensiblement les mêmes, quelques différences peuvent exister entre les États notamment sur le plan organisationnel. Selon les États, les missions de sûreté sont confiées à l'opérateur historique ou à une section spécialisée des services de police. D'autres État, à l'instar de la France, ont opté pour une collaboration entre l'opérateur historique et les services spécialisés de police.

Ainsi, il existe différents modèles dans l'approche européenne de la sûreté ferroviaire, certains basés sur la spécialisation des forces de police (§1) ; et d'autres dont la teneur réside dans une plus forte implication de l'opérateur historique en la matière (§2).

§1 : La spécialisation des forces de police en matière de sûreté ferroviaire

Ce choix de la spécialisation d'une partie des forces de police à la sûreté ferroviaire est révélateur d'une volonté symbolique de montrer que tout acte répréhensible à l'encontre du transport ferroviaire ou ses usagers sera puni par les forces de l'ordre. Pour bien comprendre ce modèle, il est nécessaire d'étudier l'exemple britannique, qui constitue le fer de lance de cette organisation (A) pour ensuite aborder les autres États de l'Union qui ont opté pour la même (B).

A) L'organisation de la sûreté ferroviaire au Royaume-Uni

L'apport anglais en termes de sûreté ferroviaire est simple, les origines de la sûreté sont britanniques. En effet, le terme de sûreté ferroviaire a été importé en France lors des négociations concernant le traité de Cantorbéry. Ces derniers furent les premiers à différencier la sécurité des trains, ou « safety », de la sûreté ferroviaire, ou « security ». Cette différenciation est aujourd'hui primordiale dans l'optimisation des règles attendant à chacune de ces facettes de la protection des trains et de leurs passagers. Ainsi, la vision britannique de la sûreté ferroviaire doit être étudiée (1°) afin de comprendre ses influences sur les règles instaurées pour le tunnel sous la Manche (2°).

1° La vision britannique de la sûreté ferroviaire

La notion de « security » apparaît dès le début des années 80 dans le domaine aérien au travers de l'*Aviation security act* de 1982. En 2003, dans le *Railways and Transport Safety Act*, bien qu'il soit question de sécurité, une section est réservée à la sûreté ferroviaire et une autre aux services maritimes de sûreté. Plus tard, touchés par un attentat dans le métro londonien en date du 15 septembre 2017, les britanniques ont renforcé leurs mesures anti-terroristes et notamment celles en lien avec la sûreté ferroviaire. Outre la réponse donnée aux différentes attaques survenues sur le territoire britannique, il existe un corpus de règles dont l'objectif est de protéger les passagers du transport ferroviaire. La complexité du paysage ferroviaire britannique due à la privatisation de l'opérateur historique, *British Rail*, à son explosion en une multitude d'entreprises ferroviaires puis à sa renationalisation en cours³⁴⁷ n'enlève rien à la place de la sûreté ferroviaire et rend même nécessaire la mise en place de règles claires et précises en la matière.

Contrairement à la France, le Royaume-Uni appréhende la sûreté uniquement au travers de l'action des services spécialisés de police financés quasi totalement par les opérateurs ferroviaires. Malgré l'éclatement de *British Rail*, le rôle de la *British Transport Police (BTP)*, la police spécialisée en matière ferroviaire, est resté national et tout aussi important³⁴⁸. Créée par le *British Transport Commission Act* de 1949, la BTP effectue une mission de surveillance

³⁴⁷ *British Rail* va en conséquence être renommé *Great British Railway*.

³⁴⁸ L'importance de ce rôle ne va sûrement pas diminuer avec la renationalisation en cours.

sur le réseau ferré britannique ainsi que dans les métros tels que le métro de Londres, de Glasgow ou de Midland à l'exception des voies ferrées et métros situés sur le territoire de l'Irlande du Nord qui dispose de ses propres forces en la matière. Ainsi, la juridiction de la BTP se limite à l'Angleterre, à l'Ecosse et au Pays de Galles.

Outre la BTP, le *Land Transport Security* (LTS) constitue un acteur de premier plan en matière de sûreté ferroviaire au Royaume-Uni. Il s'agit d'un service du Ministère des transports ayant notamment pour objectif de mettre en œuvre la sûreté du transport ferroviaire. Précisément, le LTS met en place un guide des meilleures pratiques en ce qui concerne la sûreté des gares et la protection contre les cybers attaques³⁴⁹. Le rôle principal du LTS est de créer une politique anti-terroriste en matière ferroviaire.

Ainsi, l'action combinée de la *British Transport Police* et du *Land Transport Security* concourt à la création ainsi qu'à l'application de règles attenantes à la sûreté ferroviaire au Royaume-Uni. L'absence de service dédié à la sûreté ferroviaire au sein du gestionnaire d'infrastructure, *Network Rail*, et des opérateurs ferroviaire nécessite évidemment une spécialisation certaine des services de police en charge des missions de sûreté. En effet, les agents de la BTP circulent dans les trains, dans les gares et sur le réseau ferroviaire. Ces derniers sont armés et disposent des pouvoirs conférés à la police britannique. Afin de mener à bien leur mission, une coopération est mise en place avec les opérateurs ferroviaires. Les acteurs britanniques du transport ferroviaire ne sont par conséquent pas totalement exclus de la gestion de la sûreté ferroviaire mais leur action est particulièrement moindre en la matière.

Au-delà de la circulation des agents de la BTP sur le réseau ferroviaire, il existe des règles dont la finalité est de prévenir tout acte malveillant pouvant porter atteinte au bon déroulement du transport ferroviaire. Parmi la multitude d'actes adoptés aux fins de lutte contre le terrorisme de manière générale, le *Counter-Terrorism and Security Act de 2015* aborde la sûreté des transports et notamment la question de la surveillance de l'entrée sur le territoire britannique de personnes suspectées de terrorisme au travers des différents moyens de transport possibles dont le ferroviaire³⁵⁰. Si la sûreté ferroviaire semble avoir une place importante dans la réglementation liée au tunnel sous la Manche, force est de constater que sa place est moindre dans l'appréhension des trains nationaux. Le *Railways Act* de 2005, par exemple, n'aborde pas la question de la sûreté ferroviaire. Cette affirmation semble surprenante mais ne doit pas être

³⁴⁹ V. <https://www.gov.uk/government/groups/land-transport-security-division>.

³⁵⁰ Cet acte amende à ce sujet l'Immigration Act de 1971.

généralisée. En effet, le *Railways and Transport Safety Act de 2003* aborde la sûreté ferroviaire au travers des « *railway security services* » et dispose que les règlements peuvent donner le pouvoir au Ministre des transports britannique d'établir une liste des personnes et organismes habilités à fournir des services particuliers de sûreté ferroviaire³⁵¹. Les pouvoirs du secrétaire d'état s'étendent également au fait de pouvoir retirer l'habilitation ou d'interdire à certaines personnes de fournir des prestations de sûreté.

Outre la sûreté du transport de personnes, le transport de matières dangereuses a lui aussi fait l'objet de la législation britannique. Le *Security guidance on the carriage of dangerous goods by road and rail de 2012*³⁵² est un texte dont le but est d'orienter les acteurs du transport de matières dangereuses vers les bonnes pratiques, tout du moins les plus sûres. Tel qu'annoncé, l'objectif est également de fournir des conseils en la matière aux nouveaux entrants sur le marché et aux petites entreprises n'ayant aucune ou peu d'expérience en termes de sûreté.

Plus récemment, le gouvernement britannique a mis en place, par le biais de son Ministre des transports Paul Maynard, une campagne de sûreté en réaction aux diverses attaques survenues à l'encontre du transport ferroviaire. Ainsi, cette nouvelle campagne place l'utilisateur au cœur du dispositif de sûreté. « *See it. Say it. Sorted* »³⁵³, une phrase simple incitant les usagers du transport ferroviaire à indiquer aux autorités les comportements ou agissements suspects. Mise en place le 1^{er} novembre 2016 dans les grandes gares et stations, cette campagne est destinée à s'étendre sur tout le réseau ferroviaire britannique. Ce travail est le fruit de la coopération entre le Ministère des transports et les acteurs du transport ferroviaire et instaure une vigilance accrue des usagers à qui est communiqué un numéro d'urgence à composer en cas de besoin. A ce sujet, Paul Maynard affirmait vouloir « envoyer un message clair à quiconque menacerait la sûreté du réseau ferroviaire qu'il y a des milliers de paires d'yeux et d'oreilles prêts à dénoncer n'importe quelle menace potentielle à la Police des transports britanniques et aux employés du rail aptes à réagir à ces dénonciations »³⁵⁴. Ce genre d'initiative peut permettre, au travers de la vigilance des usagers, une sûreté accrue sur le réseau ferroviaire

³⁵¹ « Regulations may provide for the Secretary of State to maintain a list of persons who are approved by him for the provision of a particular railway security service ».

³⁵² « Guide de bonnes pratiques concernant la sûreté du transport de matières dangereuses par route et par rail ».

³⁵³ « Voyez le. Dites le. C'est réglé ».

³⁵⁴ « We want to send a clear message to anyone threatening the security of the rail network that there are thousands of pairs of eyes and ears ready to report any potential threat to the British Transport Police and rail staff who are ready to respond to these reports ». V. <https://www.gov.uk/government/news/new-national-rail-security-campaign-starts-today-see-it-say-it-sorted>.

et les gares, en effet, les autorités ont nécessairement une activité lacunaire tant la surface à surveiller est vaste et la densité y est forte.

Nul besoin d'étudier en profondeur les mesures de sûreté ferroviaire en place au Royaume-Uni pour comprendre la grande différence qu'il existe avec la France dans l'exécution de cette mission de sûreté qui est ici confiée uniquement à une section spécialisée de la police britannique. Toutefois, malgré l'étude effectuée précédemment de la sûreté ferroviaire du tunnel sous la Manche³⁵⁵, il semble important de s'y référer une nouvelle fois en abordant maintenant les aspects britanniques des règles instituées, vitrine de la vision portée outre-Manche sur la sûreté ferroviaire.

2° L'appréhension du tunnel sous la Manche par les britanniques

Tout comme la France, le Royaume-Uni, en marge des traités et protocoles additionnels, a abordé la sûreté du tunnel sous la Manche au travers de la loi³⁵⁶. Sans revenir sur les développements déjà consacrés à la liaison fixe trans-Manche³⁵⁷, force est de constater que l'importance des normes de sûreté ferroviaire revêtent un caractère particulièrement important pour les britanniques, en ce sens que la lutte contre l'immigration illégale constitue une des principales préoccupations pour ces derniers et que ce sujet concerne partiellement la sûreté ferroviaire. Ne faisant pas partie de l'espace Schengen et ayant quitté l'Union européenne³⁵⁸, les britanniques ont refusé et refusent toujours de voir la France comme une porte d'entrée pour l'immigration clandestine au Royaume-Uni. C'est pourquoi ceux-ci ont instauré des normes très strictes en la matière au travers du traité de Cantorbéry et des protocoles additionnels y attendant. En témoigne l'article 7-1 du protocole de Sangatte du 25 novembre 1991 qui affirme que, « en ce qui concerne les trains directs, chaque État peut exercer des contrôles frontaliers en cours de route et autoriser les agents de l'autre État à effectuer leurs contrôles frontaliers sur son propre territoire »³⁵⁹. A l'article 8 de poursuivre, « dans la liaison fixe, chaque Gouvernement autorise les agents de l'autre État à exercer sur son propre territoire leurs

³⁵⁵ V. *Le régime de sûreté applicable à la liaison trans-Manche*, p. 154.

³⁵⁶ V. « The Channel Tunnel (Security) Order », 3rd mars 1994.

³⁵⁷ V. note 355.

³⁵⁸ Le Brexit est aujourd'hui acté, la période de transition s'étant terminée le 1^{er} janvier 2021.

³⁵⁹ Article 7-1 du protocole dit « de Sangatte », Protocole entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, concernant la liaison fixe Transmanche du 25 novembre 1991.

fonctions pour l'application des pouvoirs relatifs aux contrôles frontaliers »³⁶⁰. Par le biais de ces deux articles ressort la volonté britannique de se protéger en se donnant la possibilité d'agir sur le territoire français. Si ces articles donnent des avantages réciproques en matière de contrôles frontaliers, la pratique démontre qu'ils représentent les intérêts britanniques dans une plus grande mesure. Ainsi, des agents britanniques exercent leurs pouvoirs en France notamment donnant lieu à des contrôles juxtaposés. C'est également le cas en Belgique mais également aux Pays-Bas, c'est-à-dire les lieux de départs des voyages à destination de Londres en Eurostar.

En effet, la France, si elle se préoccupe du phénomène de l'immigration illégale, présente moins d'intérêts que le Royaume-Uni à voir exercés des contrôles stricts à la frontière représentée par le tunnel sous la Manche. Les britanniques ont une volonté forte de gérer les flux entrants vers leur pays et la création du tunnel sous la Manche ne devait en aucun cas favoriser selon eux un accroissement de l'immigration illégale. La situation géographique du Royaume-Uni a fait du tunnel sous la Manche une infrastructure fortement propice aux tentatives d'entrées sur son territoire. C'est pourquoi des règles spécifiques ont été actées. Lors des négociations, les intérêts britanniques ont été ardemment défendus si bien que ces articles ont été ajoutés par le protocole de Sangatte. De ce fait, la pratique s'est orientée vers les contrôles britanniques évoqués.

L'instauration de ces contrôles a notamment été possible *via* l'application de l'article 7 du protocole additionnel au protocole de Sangatte aux termes duquel « chaque Gouvernement peut à tout moment demander des consultations en vue de réviser les dispositions du présent Protocole additionnel pour l'adapter à des circonstances ou à des besoins nouveaux, tels que par exemple la détermination des gares dans lesquelles sont mis en place les bureaux de contrôle »³⁶¹. Il pourrait *in fine* apparaître que la mise en place de règles strictes visant à se protéger résulte d'une certaine méfiance des britanniques à l'égard de la construction d'une telle infrastructure reliant ce territoire insulaire représentatif de leur identité au continent européen.

Les considérations de sûreté ferroviaire attendant à la protection des usagers de l'Eurostar sont très importantes également du côté du Royaume-Uni et le tunnel sous la Manche représente de la même manière qu'en France une infrastructure d'importance vitale en plus d'être une

³⁶⁰ *Ibid*, article 8.

³⁶¹ Article 7 du protocole additionnel au protocole dit « de Sangatte » du 29 mai 2000.

infrastructure critique européenne. Les deux États concernés ont la même idée de la protection nécessaire mais aussi de la coopération qui doit être instaurée et constamment adaptée aux nouvelles menaces mais force est de constater que la dimension de l'immigration tient une place prépondérante pour les britanniques qui ont ainsi fait en sorte, juridiquement, de pouvoir se protéger. C'est pourquoi il est important de signaler que l'appréhension britannique du tunnel sous la Manche révèle leur conception de la sûreté ferroviaire, conception axée sur des problématiques qui leurs sont chères. Le Royaume-Uni n'est pas le seul modèle dans lequel la sûreté ferroviaire est confiée à un service spécialisé de la police, d'autres États européens ont choisi cette option.

B) L'existence de multiples modèles similaires

A l'instar du Royaume-Uni, plusieurs États de l'Union européenne ont fait le choix de former une section de la police aux missions de sûreté ferroviaire. L'Allemagne, par exemple, a spécialisé une section de la *Bundespolizei* (1°) ; mais bien d'autres États ont pris parti pour ce modèle (2°).

1° Le modèle allemand

Lorsqu'il est question de transport ferroviaire, le modèle allemand est souvent pris en exemple. En France, les débats autour de la libéralisation du transport de voyageurs mentionnaient le modèle allemand libéralisé en 1994. Outre les débats autour de la question du succès plein et entier de cette libéralisation, les développements présents se concentreront sur le modèle de sûreté adopté outre Rhin. L'Allemagne a fait le choix de confier la sûreté ferroviaire à une partie des forces de la police fédérale, la *Bundespolizei*, qui agit sur le réseau de la *Deutsche Bahn* notamment. Cette dernière est une holding réunissant le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur historique allemand. Ainsi, la sûreté du réseau, des gares et des passagers est assurée par la police mais pas seulement. La *Deutsche Bahn* dispose d'agents de sûreté dont la mission est d'intervenir en complément de la *Bundespolizei*. Il s'agit d'agents au plus près du terrain aptes à agir rapidement. Il semblerait d'ailleurs que le service de sûreté de la *Deutsche Bahn* dispose d'un champ d'action « comparable à celui d'une société de sécurité

privée »³⁶². Ce service de sûreté dispose de 2 500 agents³⁶³ répartis sur l'ensemble du réseau et des gares en Allemagne.

Une véritable coopération est instaurée entre la *Bundespolizei* et le service de sûreté de la *Deutsche Bahn*. Ce dernier n'intervient pas uniquement en cas de défaillance ou d'absence de la *Bundespolizei*, il peut effectuer sa mission en partenariat avec la police fédérale allemande. Ce partenariat « met l'accent sur l'organisation de patrouilles conjointes, sur la présence conjointe lors d'événements majeurs et sur des mesures préventives telles que des campagnes de sensibilisation à des aspects spécifiques »³⁶⁴. A l'instar de ses voisins européens, l'Allemagne a aujourd'hui mis l'accent sur des campagnes de prévention notamment au travers de la pose d'affiches incitant les usagers du transport ferroviaire à signaler tout comportement suspect aux autorités ou indiquant la marche à suivre en cas d'atteinte.

Le nombre d'agents de la sûreté de la *Deutsche Bahn* semble peu élevé au vu de l'étendue du réseau ferré mais le partenariat avec la *Bundespolizei* permet une surveillance accrue du réseau, des emprises ferroviaires ainsi que des usagers. Une coopération s'opère au niveau national mais il existe également des stratégies à l'échelle régionale, stratégies dont l'objectif est toujours de garantir la sûreté du transport. Ainsi, il existe différents plans dont l'imbrication permet un maillage de tout le réseau ferroviaire. L'importance du découpage fédéral allemand en plusieurs *Länder*³⁶⁵ fortes rendait très important la mise en place de plans de sûreté à cet échelon.

La question qui se pose est de savoir, pourquoi, malgré l'existence d'un service de sûreté, confier l'essentiel de la mission de sûreté à la police fédérale ? Il semblerait que ce choix soit motivé par les prérogatives données à la police de manière générale qui sont plus importantes que celles confiées à des agents de la sûreté. Pourtant, force est de constater qu'il est quasi nécessaire de combiner l'action de la police à celle d'agents de la sûreté formés spécifiquement aux particularités du transport ferroviaire. Comme indiqué précédemment, les britanniques et les allemands ont adopté un modèle de sûreté très répandu en Europe, ainsi, bon

³⁶² Sia Partners, *La sûreté ferroviaire : quel modèle organisationnel mettre en place pour assurer la sécurité des biens et des personnes ?* [en ligne], transport.sia-partners.com, 23 avril 2013.

³⁶³ Guy Benattar, Jean-Yves Chauvière, Jean-Louis Picquand, *Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne*, op. cit. note 23, p.13.

³⁶⁴ Communauté européenne du rail (CER) ; Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), *Promotion de la sécurité et du sentiment de sécurité face à la violence de tiers dans le secteur ferroviaire européen – Guide de bonnes pratiques*, 5 décembre 2012, p.17.

³⁶⁵ Les Länder sont des régions allemandes.

nombre d'autres États de l'Union ont choisi de confier la sûreté, une partie tout du moins, à la police.

2° L'étendue européenne de la spécialisation des forces de police en matière de sûreté ferroviaire

L'utilisation de la police à des fins de sûreté ferroviaire est une pratique courante en Europe. Parmi les États concernés, l'Espagne est un modèle intéressant au vu des atteintes subies par le rail notamment les attentats de la gare d'Atocha de 2004. A la suite ces attentats à la bombe, la sûreté a été renforcée puis les contrôles instaurés ont été moins récurrents. Des portiques ont été installés sur les lignes à grande vitesse pour le contrôle des bagages aux rayons X, le but étant de détecter les bombes ou autres objets susceptibles de porter atteinte au transport et à ses passagers. S'ajoute à cela le renforcement des clôtures du réseau, la pose de caméra de vidéosurveillance et la présence de policiers en civil dans les gares. *Renfe*, l'opérateur historique espagnol, a d'ailleurs fait appel à des sociétés privées de gardiennage « dont les vigiles en uniforme n'ont en principe que des menottes et un gourdin »³⁶⁶. Enfin, les autorités espagnoles font également appel à la vigilance des usagers du transport ferroviaire afin de dénoncer aux personnels compétents les comportements et colis suspects. Le recours évoqué précédemment à des sociétés privées vient en complément de l'action principale de sûreté assurée par la police espagnole, la « police nationale ou municipale, voire la *Guardia Civil* »³⁶⁷. La *Guardia Civil* est une force de police comparable à la gendarmerie nationale en France et qui dispose au même titre d'un statut militaire. Le modèle espagnol confie les missions de sûreté ferroviaire aux forces de police ainsi qu'à des sociétés privées en complément de celles-ci.

Aux Pays-Bas, *Nederlandse Spoorwegen*, l'opérateur historique, et *ProRail*, le gestionnaire d'infrastructure, soumettent les missions de sûreté ferroviaire à une section spécialisée de la police néerlandaise. C'est évidemment également le cas pour tout opérateur souhaitant transporter des voyageurs sur ce réseau. Concrètement, « cette police ferroviaire est en charge non seulement de sécuriser les trains, mais également de protéger les emprises contre

³⁶⁶ Michel Garicoix, *Après Atocha, la sécurité au quotidien en Espagne* [en ligne], villerrail&transports.com, 7 avril 2010.

³⁶⁷ *Ibid.*

les risques de dégradation ou de vandalisme »³⁶⁸. Cependant, cette force de police ne dispose que de compétences restreintes, elle ne porte pas d'arme par exemple.

Le cas de l'Italie est intéressant dans la mesure où il existe un lien avec la France notamment au travers de la construction de la ligne à grande vitesse Lyon-Turin mais également parce que l'Italie est soumise à un fort flux d'immigration pouvant avoir une influence sur la sûreté ferroviaire. Le modèle ferroviaire italien est très décrié tant ses déboires sont nombreux. Malheureusement, le rail italien est souvent mis en lumière à la suite d'accidents souvent mortels dont celui s'étant produit près de Milan le 25 janvier 2018. Cette question des accidents relève de la sécurité ferroviaire mais est révélatrice de l'état du système ferroviaire italien dans sa globalité. En matière de sûreté, les exemples sont beaucoup moins nombreux. *Trenitalia*, opérateur principal depuis la séparation des activités de *Ferrovie dello Stato*, l'opérateur historique, bénéficie au même titre que les autres opérateurs opérant sur le réseau italien de prestations de sûreté assurées par la police italienne. Mais pour les questions frontalières notamment celles avec la France, des accords furent signés dans le but de régir les contrôles devant être opérés dans les trains à des fins de sûreté ferroviaire.

Il n'est pas nécessaire de décrire tous les systèmes dans lesquels la police procède aux missions de sûreté ferroviaire pour les opérateurs mais il est intéressant de comprendre que ce modèle est répandu. Pour citer d'autres exemples d'États où la police est chargée de la sûreté ferroviaire, l'Autriche et la Suède peuvent être cités. De plus, un État non-membre de l'Union européenne mais se situant au cœur du continent doit être mis en avant en tant que carrefour européen, il s'agit de la Suisse. L'état helvétique a choisi de spécialiser une partie de ses forces de police et ainsi créer la police des transports notamment en charge des questions de sûreté ferroviaire. La police est assistée d'un service de sécurité dont les prérogatives sont toutefois limitées. Par exemple, contrairement à la police des transports, les agents du service de sécurité ne sont pas habilités à porter une arme.

L'implication importante de la police dans la sûreté ferroviaire et la spécialisation d'un service de celle-ci représente un modèle de sûreté très répandu en Europe. Néanmoins, il ne s'agit pas de l'unique modèle appliqué, certains États ont fait un choix différent quant à l'exercice des missions de sûreté ferroviaire sur leur territoire.

³⁶⁸ Sia Partners, *La sûreté ferroviaire : quel modèle organisationnel mettre en place pour assurer la sécurité des biens et des personnes ?*, op. cit. note 362.

§2 : *L'importance de la diversité des modèles de sûreté*

Il existe ainsi d'autres modèles de sûreté ferroviaire dans lesquels la police n'a qu'une plus petite - voire aucune- place dans la mission de sûreté. Dans certains cas, la police est en effet suppléée par un service de sûreté dont les prérogatives sont faibles. Toutefois, la faiblesse de ces prérogatives n'est pas systématique, il existe des États dans lesquels le service de sûreté ferroviaire dispose de prérogatives importantes. Il convient par conséquent de décrire ces modèles alternatifs (A), pour ensuite tenter de comprendre l'impact du choix de modèle de sûreté ferroviaire (B). Enfin, afin de compléter le comparatif des modèles de sûreté, il est intéressant d'appréhender certains modèles non européens (C).

A) L'existence de modèles alternatifs

Lorsqu'il est question de modèles alternatifs, il s'agit de modèles où la police ne dispose pas d'un rôle prédominant dans les missions de sûreté ferroviaire. Ainsi, le service de sûreté ferroviaire dispose de prérogatives importantes et il existe deux modèles différenciés par l'implication ou non de la police. Dans un premier temps, il s'agit d'aborder le modèle au sein duquel le service de sûreté de l'opérateur historique est l'unique acteur de la sûreté (1°). Quant au second modèle, le service de sûreté et la police coopèrent pleinement, c'est pourquoi il est qualifié de modèle mixte (2°).

1° La délégation des missions de sûreté ferroviaire à l'opérateur historique³⁶⁹

Il n'existe que peu de modèles dans lesquels les missions de sûreté ferroviaire sont exclusivement confiées au service de sûreté de l'opérateur historique. Ce constat est dû au fait que la police est représentée comme étant la garante de l'ordre et de la sécurité des personnes, c'est pourquoi beaucoup d'États ont fait le choix de confier la sûreté ferroviaire à celle-ci. Ainsi, mettre en place un modèle de sûreté ferroviaire où la police n'intervient pas entraîne des conséquences notamment au niveau des prérogatives du service de sûreté qui doit disposer des

³⁶⁹ Par opérateur historique, on entend un opérateur de transport qui appartenait à l'État sur le territoire duquel il exerce et qui disposait d'un monopole relatif à son activité.

moyens nécessaires non seulement matériellement, mais également légalement, afin de protéger au mieux les usagers du transport ferroviaire.

L'exemple en Europe de ce mode de fonctionnement est la Pologne. La Pologne a délégué l'intégralité des missions de sûreté ferroviaire au service de sûreté de son opérateur historique. Non seulement l'opérateur historique mais également gestionnaire du réseau ferroviaire polonais, *PKP SA*³⁷⁰ disposent d'un service interne dont les prérogatives leur permettent d'assurer leur mission de protection. C'est ainsi que la *Strazy Ochrony Kolei (SOK)*³⁷¹ intervient sur l'ensemble du réseau national polonais. Mais il ne faut pas se fier à son appellation de police ferroviaire, il s'agit bel et bien d'un service interne de sûreté. La police n'est tout de même pas étrangère à l'action de la *SOK* et certains de ses membres sont formés par des instructeurs de la sous-division antiterroriste de la police polonaise³⁷².

Sur le terrain, les agents de la *SOK* assurent la sûreté des passagers, des infrastructures et du matériel roulant. Pour mener à bien cette mission, la *SOK* dispose de moyen parfois comparable à ceux mis à la disposition de la police. Tout d'abord, les agents de la *SOK* bénéficient « de la même protection légale que les forces de l'ordre »³⁷³. Cette protection légale est centrale pour ce service de sûreté qui peut agir sans crainte d'outrepasser ses fonctions. Il s'agit ici d'une protection essentielle dans un modèle où la police est écartée du dispositif de sûreté ferroviaire au risque de ne pouvoir assurer la protection des passagers de la meilleure manière qui soit. Outre cette protection légale, en ce qui concerne le terrain et les moyens d'agir, « les agents *SOK* [sont] équipés d'armes, de menottes et de bâtons télescopiques »³⁷⁴. Matériellement, l'équipement de ces agents semble comparable à celui de la police. Cet équipement représente également une condition presque *sine qua non* à la délégation exclusive des missions de sûreté ferroviaire à un service interne de sûreté. Sans ce matériel, les agents pourraient se trouver démunis face à certaines menaces, ce qui nuirait bien évidemment à la protection des passagers et des emprises ferroviaires.

Le contexte actuel de la libéralisation ferroviaire a mené à une mutation partielle des missions de la *SOK* qui intervient dorénavant, auprès de tous les opérateurs effectuant des trajets sur le réseau ferroviaire polonais. La *SOK* n'exerce plus sa mission pour un opérateur unique

³⁷⁰ *Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna* (« Compagnie de chemin de fer de l'Etat polonais »).

³⁷¹ « Police des chemins de fer ».

³⁷² V. le site internet de la *SOK*, www.kgsok.pl/.

³⁷³ Sia Partners, *La sûreté ferroviaire : quel modèle organisationnel mettre en place pour assurer la sécurité des biens et des personnes ?*, op. cit. note 362.

³⁷⁴ *Ibid.*

mais pour tous ceux utilisant le réseau. Ce changement nécessite une adaptation du service de sûreté qui doit coopérer avec les opérateurs afin de préparer et d'effectuer au mieux la mission qui lui est assignée.

Ce modèle est, certes, peu répandu mais son existence même est révélatrice de la multiplicité de solutions existantes quant à la délégation des missions de sûreté ferroviaire. De plus, le choix fait par un État révèle son approche de la protection des citoyens qui, pour certains, ne doit relever que de la police. D'autres États ont fait un choix sans véritablement trancher, estimant que la protection des usagers du transport ferroviaire et de ses emprises devait résulter d'une coopération fortement marquée entre la police et le service interne de sûreté de son opérateur historique.

2° La démarche de la mixité dans l'appréhension de la sûreté ferroviaire

Comme il ressort de l'étude de la sûreté ferroviaire française, ce choix de la mixité est celui qui opère en France, la SUGE et le service national de la police ferroviaire étant les acteurs de ce dispositif de sûreté. D'autres États, la Belgique notamment, ont fait ce choix. La Belgique dispose d'un modèle ferroviaire similaire à la France dans son ensemble. C'est pourquoi il n'est pas surprenant de trouver un système de sûreté équivalent entre ces deux États. A l'instar de la France, la Belgique a spécialisé une partie de ses forces de police à la sûreté ferroviaire et a associé l'action de cette police à une forte présence du service de sûreté de son opérateur historique. Faisant suite aux impératifs de libéralisation du rail, la Belgique a transformé son modèle ferroviaire en regroupant son opérateur historique, SNCB, et le gestionnaire d'infrastructure, Infrabel, au sein d'une holding. Cette structure a par conséquent des incidences sur la sûreté ferroviaire et sur les acteurs à qui sont confiées ces missions de protection.

Contrairement à la SUGE en France qui gère la sûreté dans son ensemble, le service de sûreté ferroviaire belge se divise en deux groupes dont les missions sont différentes. Quand Securail a la charge d'assurer la sûreté des voyageurs dans les trains ou dans les gares, B-Security s'occupe de protéger les emprises ferroviaires. Cette répartition des missions de sûreté peut laisser penser que chacun de ces deux acteurs est spécialiste du domaine dont il est en charge. Ainsi, disposer de deux services internes de sûreté peut permettre d'assurer une protection accrue des passagers et des emprises du transport ferroviaire.

Ainsi, le service fédéral de la police belge des chemins de fer, B-Security et Securail se regroupent en une entité nommée généralement la police ferroviaire belge. B-Security fut créé en 1999 « pour remplacer la police des chemins de fer démantelée à l'occasion de la réforme des polices »³⁷⁵. A l'origine, B-Security avait en charge la sûreté non seulement des voyageurs et des trains, mais également celles des emprises de la SNCB. Puis en 2004, Securail fut créé par un arrêté royal³⁷⁶ afin d'assurer la sûreté des trains et des voyageurs du transport ferroviaire belge et cantonnant l'action de B-Security aux emprises ferroviaires. Qu'il s'agisse de B-Security ou de Securail, on ne parle pas de société de sécurité mais de société de gardiennage. Il ne s'agit pas uniquement de sémantique, les prérogatives de ces agents se trouvent fortement changées selon le statut. Selon la loi dite loi Tobback³⁷⁷ qui régit la sécurité privée et particulière, « nul ne peut offrir les services d'une entreprise de gardiennage ou organiser ceux d'un service interne de gardiennage, ou se faire connaître comme tel, s'il n'y a été préalablement autorisé par le Ministre de l'Intérieur, après avis de la Sûreté de l'État et du procureur du Roi du lieu d'établissement de l'entreprise et, à défaut, du Ministre de la Justice. L'autorisation peut exclure l'exercice de certaines activités et l'utilisation de certains moyens et méthodes ou les subordonner à des conditions spécifiques »³⁷⁸. Cette fonction de gardiennage est très réglementée, la loi Tobback ayant été modifiée à de nombreuses reprises afin d'adapter ses dispositions aux préoccupations changeantes de la sûreté³⁷⁹.

En termes de prérogatives, les agents de Securail peuvent procéder à des contrôles d'identité et ont la capacité de dresser des procès-verbaux et ce, en vertu de leur assermentation. Cependant, ces derniers n'ont pas le droit de porter une arme à feu, ils ne disposent pour l'exercice de leur mission que de bombes lacrymogènes et de menottes dont ils ont l'autorisation de faire usage lors de situations très réglementées. Jugeant cet équipement bien trop faible pour lutter contre les nombreuses atteintes que peuvent subir les passagers du transport ferroviaire, certains agents « réclament le droit de porter matraque et/ou arme à feu »³⁸⁰. En d'autres termes, il pourrait s'agir d'intégrer Securail à la police fédérale afin que ses agents disposent de prérogatives étendues. Outre l'intervention de Securail et de B-Security, le système belge de sûreté ferroviaire revêt des caractéristiques identiques à celles de ses homologues européens telles que la pose de caméras de surveillances supplémentaires ou

³⁷⁵ *Securail va remplacer B-Security* [en ligne], www.lalibre.be, 26 novembre 2005.

³⁷⁶ Arrêté royal relatif à la sécurité dans les chemins de fer du 13 septembre 2004.

³⁷⁷ Loi réglementant la sécurité privée et particulière du 10 avril 1990.

³⁷⁸ *Ibid.*, article 2. § 1er.

³⁷⁹ V. notamment la loi réglementant la sécurité privée et particulière du 2 octobre 2017.

³⁸⁰ M. Co, *Intégrer Securail à la police fédérale* [en ligne], www.lalibre.be, 14 juin 2016.

encore la mise en place d'un numéro d'urgence à la disposition des usagers témoins d'agressions par exemple.

Les différences de modèle de sûreté ferroviaire selon les États ont bon nombre de conséquences même si l'objectif final des mesures est le même. Néanmoins, malgré une finalité unique, il est nécessaire d'étudier l'impact de ce choix opéré par les États pour le modèle de sûreté qu'ils souhaitent voir appliqué sur leur territoire.

B) L'impact du choix du modèle de sûreté

Les différences entre les modèles de sûreté selon les États s'expliquent par le fait que, non seulement ceux-ci disposent de la souveraineté nationale et opèrent comme ils le souhaitent sur ces prérogatives, mais également par des différences culturelles ou organisationnelles. Ainsi, l'intérêt du choix de l'exécutant des missions de sûreté ferroviaire doit être étudié (1°). A la suite de quoi il est nécessaire de songer aux conséquences que pourrait avoir le rapprochement des règles de sûreté sur ses acteurs (2°).

1° L'intérêt du choix de l'exécutant des missions de sûreté ferroviaire

Qu'il s'agisse des avantages ou des inconvénients de confier à tel acteur ou à tel autre les missions de sûreté ferroviaire, ce choix est déterminant et entraîne avec lui des conséquences juridiques et pratiques. Lorsqu'un État décide de confier les missions de sûreté ferroviaire sur son territoire à la police ou à un service de sûreté relevant de l'opérateur historique, la motivation repose sur la capacité de l'acteur choisi à remplir au mieux cette mission. Mais comment affirmer par exemple que la police serait plus à même de mener à bien cette mission de sûreté que le service de sûreté de l'opérateur historique ou inversement ?

Le cabinet SIA Partners a procédé au référencement de ces avantages et inconvénients inhérents selon le choix de l'acteur responsable des missions de sûreté au travers d'un tableau³⁸¹ qui va maintenant être abordé et approfondi. Dans le cas où un État choisit de confier les prestations de sûreté à une branche spécialisée de sa police uniquement, les avantages sont

³⁸¹ Sia Partners, *Quelle organisation de la sûreté en environnement régulé ? L'exemple du ferroviaire* [en ligne], transport.sia-partners.com, 5 avril 2018, figure 3.

d'ordre psychologique et économique. Le volet psychologique résulte des fonctions de protection et de maintien de l'ordre exercées par la police dans l'imaginaire collectif. Ainsi, les passagers pourraient être rassurés³⁸² du fait de voir la police patrouiller et assurer la sûreté du transport ferroviaire. Les capacités d'action de la police seraient de nature à mettre les passagers en confiance dans le sens où, légalement, la police dispose de compétences et d'équipements parfois bien supérieurs à ceux des services internes de sûreté. Finalement, « l'image » même de la police peut créer un sentiment de sécurité et de sûreté au travers de la présence de représentants de l'ordre assermentés par l'État. Quant à l'aspect économique de ces avantages, il s'agirait d'avantages intervenant à la suite de la libéralisation des marchés ferroviaires. En effet, il est possible de penser que la fourniture des services de sûreté ferroviaire aux nouveaux entrants pourrait être assurée de manière impartiale si cette mission est dévolue à la police tandis qu'une suspicion de partialité pourrait subsister s'il s'agit des services de l'opérateur historique. Néanmoins, la présence de régulateurs vient contrebalancer cet argument.

Malgré ces avantages non négligeables, force est de constater qu'il existe également des inconvénients à confier les missions de sûreté à la police. Le risque premier est celui de l'exclusion totale de l'opérateur dans l'appréhension des missions de sûreté ferroviaire. S'il n'existe pas de dialogue entre la police et l'opérateur, seule la police assure la sûreté sans pour autant bénéficier de l'expertise de l'opérateur forcément plus à même de comprendre les enjeux du domaine très spécifique que représente la sûreté ferroviaire. Ainsi, l'absence d'un service de sûreté formé selon les directives de l'opérateur peut mener à l'existence de lacunes. Les forces de police ne disposent parfois pas de l'expertise nécessaire à une protection optimale du transport ferroviaire dont la spécificité des atteintes nécessite une approche différente de l'approche commune de la police.

Au même titre que pour la police, confier les missions de sûreté ferroviaire à un service interne de l'opérateur historique entraîne des avantages et des inconvénients. Au rang des avantages se trouve évidemment un élément qui répond à l'inconvénient principal évoqué précédemment concernant les prestations de sûreté assurées par la police. Effectivement, la présence forte d'un service interne de sûreté induit une compétence certaine en termes de sûreté ferroviaire. Ces agents sont formés spécifiquement pour connaître le secteur ferroviaire et ainsi anticiper et répondre aux menaces qui se présentent et qui y sont spécifiques. A cela s'ajoutent les liens qui existent nécessairement entre le service de sûreté et l'opérateur. Ces liens semblent

³⁸² Il est possible de nuancer ce propos au regard de l'image dégradée que peut avoir la police aujourd'hui.

primordiaux afin de coordonner les actions du service de sûreté avec les autres services fournis par l'opérateur ferroviaire. Parmi les inconvénients, à noter les potentielles dérives concurrentielles. Les distorsions de concurrence engendrées par l'utilisation du service interne de sûreté de l'opérateur historique par les nouveaux entrants est un débat important aujourd'hui dans le domaine de la sûreté ferroviaire. Il est nécessaire que l'accès à ce service ne réfère pas les opérateurs souhaitant intégrer un nouveau marché. Que ce soit en termes de coûts ou de qualité de services, les conséquences négatives pour les nouveaux entrants de la soumission des missions de sûreté au service de sûreté interne de l'opérateur historique peuvent s'avérer dissuasives. De plus, les pouvoirs restreints de certains agents de sûreté peuvent mener, comme le rappelle le tableau mentionné précédemment, à une remise en cause de la « légitimité de l'agent de sûreté par la personne interpellée »³⁸³. Le fait de ne pas appartenir à un corps de police peut parfois mener à la négation de l'autorité de ces agents.

Tout ceci mène à se poser la question du modèle qui semblerait être le plus adapté. Si la réponse à cette question semble contextuelle, l'interrogation principale concerne le modèle dit mixte, constitue-t-il la meilleure solution à adopter ? *A priori*, le choix d'allier l'action d'un service interne de sûreté connaissant les spécificités ferroviaires à l'action de la police disposant de la force légale pour agir semble être judicieux. Cependant, la coopération doit être organisée de manière précise dans ce cas, afin d'optimiser l'action de chacun des acteurs de la sûreté au risque de voir la mixité apparaître comme une lacune de la sûreté. Malgré tout, le modèle mixte n'est pas un modèle parfait mais il semble pouvoir répondre à un bon nombre de préoccupations en la matière.

2° Les possibles conséquences d'un rapprochement des règles sur les acteurs de la sûreté

Le rapprochement des règles de sûreté ferroviaire aura un impact conséquent sur la sûreté ferroviaire et possiblement sur les acteurs désignés de celle-ci. Dans un premier temps, l'ouverture à la concurrence aura un impact sur les prestations de sûreté du service interne de l'opérateur historique pour les nouveaux entrants. L'ouverture totale à la concurrence entraînera avec elle la nécessité d'adapter les actions des services internes de sûreté afin de leur permettre de généraliser leur action sur l'ensemble du réseau sans que l'identité de l'opérateur n'entraîne

³⁸³ Sia Partners, *Quelle organisation de la sûreté en environnement régulé ? L'exemple du ferroviaire*, op. cit. note 381.

de changement. La capacité pour les services internes de sûreté d'assurer leur mission pour des opérateurs multiples dépend de plusieurs facteurs techniques mais également économiques.

La venue de nouveaux opérateurs pourrait venir accroître le nombre de trajets sur un réseau. L'augmentation du nombre de trajets et par conséquent de trains doit mener à une réflexion et un travail autour de la présence opportune des agents de sûreté mais également autour de l'échange d'information entre les opérateurs et le service interne de sûreté. En effet, les opérateurs devront avoir à leur écoute un unique interlocuteur apte à coordonner toutes les actions nécessaires au bon déroulement du trajet. Ainsi, les changements à opérer ne se feront pas seulement sur le terrain, mais également en coulisse où le rôle des coordinateurs sera essentiel. Mais pour cela, l'adaptation du matériel de ces derniers est inévitable car il est différent de gérer les actions de sûreté pour plusieurs opérateurs que pour un acteur unique. De plus, assurer des missions de sûreté pour les nouveaux entrants ne doit mener à une dégradation du service fourni pour le compte de l'opérateur historique.

L'harmonisation partielle des règles de sûreté ferroviaires à l'échelle européenne, inspirée des bonnes pratiques des États et des opérateurs ferroviaires, doit être accompagnée de minimas auxquels devront se soumettre tous les opérateurs européens. A l'instar de la sécurité au travers des STI³⁸⁴, la mise en place d'un socle commun semble nécessaire et mènera à accroître la sûreté du transport ferroviaire. Du point de vue des acteurs de la sûreté, des changements s'avèreraient nécessaires en cas de non-respect de ce futur socle commun de règles de sûreté.

Sur le plan économique, les tarifs seront au centre des préoccupations des nouveaux entrants. L'objectif est de proposer aux nouveaux opérateurs l'intervention du service de sûreté de l'opérateur historique tout en respectant une tarification n'engendrant pas de distorsion de concurrence. La sûreté ferroviaire ne doit pas apparaître comme un facteur de trouble dans l'ouverture du marché et ne doit pas engendrer le désistement de nouveaux opérateurs souhaitant effectuer des trajets sur le réseau en question. Parler de non-distorsion de concurrence semble logique, mais comment s'assurer du respect de ce principe ? Les autorités régulatrices des transports des différents États pourront s'assurer que la tarification imposée par l'opérateur historique pour les missions de son service interne de sûreté est raisonnable en imposant une transparence de la grille de tarification. Cette transparence permettra aux autorités

³⁸⁴ Spécifications techniques d'interopérabilité.

compétentes d'exiger si besoin une modification des tarifs pratiqués sur la base de l'exigence de libre concurrence dans le secteur ferroviaire.

Enfin, une dernière conséquence notoire doit être mise en avant. Les opérateurs souhaitant intégrer un nouveau marché ne se trouveront pas dans l'obligation d'assurer la sûreté de leurs trajets via le service interne de sûreté de l'opérateur dans les systèmes fonctionnant par ce biais. C'est pourquoi de nouveaux acteurs pourront intégrer ce processus de sûreté. Rien n'interdit à un opérateur de faire appel à une société privée afin d'effectuer les missions de sûreté pour son compte tant que les exigences en la matière sont remplies. Les relations entre les sociétés privées et le service interne de sûreté de l'opérateur historique seront alors à définir et à concrétiser techniquement afin de garantir une coopération permettant à chacun d'effectuer au mieux sa mission de protection. La question de la coopération est la même concernant les États ayant fait le choix de confier la sûreté ferroviaire à la police.

Section 3 : L'interaction de la sûreté ferroviaire avec les régimes préexistants

Malgré la capacité des États membres de l'Union européenne à mettre en place leurs propres règles de sûreté ferroviaire, force est de constater que cette compétence est bornée par l'existence de normes juridiques contraignantes s'imposant par conséquent à ces derniers. Ces normes ont été acceptées et mises en place par les États dans le domaine ferroviaire mais pas seulement. En effet, certains régimes juridiques ne concernant pas le transport ferroviaire peuvent avoir des incidences sur les règles de sûreté ferroviaire. Il est important de penser la sûreté ferroviaire en tant que composante de nos sociétés et non comme un domaine strictement renfermé sur lui-même pour ainsi appréhender ses rapports avec les différents régimes juridiques existants.

La sûreté ferroviaire n'a pas pour objectif de remettre en cause les régimes juridiques auxquels ont consenti les États. Malgré l'importance de la sûreté quant à l'intégrité des passagers du transport ferroviaire notamment, cette dernière ne doit pas mener les États à remettre en cause leurs engagements. Néanmoins, il faut savoir toute proportion garder et les enjeux liés à la sûreté pourraient, en cas de grande nécessité, engendrer la mise en place de dérogations. Ainsi, il existe deux types de régimes juridiques principaux auxquels certains États ont consenti dont la portée encadre leur liberté dans la mise en place de mesures de sûreté

ferroviaire : les régimes de contrôle aux frontières d'une part (§1) ; et les règles instituées au travers de la mise en place de transports ferroviaires spéciaux d'autre part (§2).

§1 : Les régimes de contrôle aux frontières bornant la compétence des États dans la détermination des règles de sûreté

L'objectif de parvenir à un espace ferroviaire unique européen semble intimement lié à l'existence d'un espace européen dont les frontières sont ouvertes. La sûreté ferroviaire, au travers ses caractéristiques, pourrait engendrer l'instauration de contrôles aux frontières. En effet, chaque État disposant de la compétence de mettre en place les mesures de sûreté sur son territoire, le caractère transnational de certains trajets ferroviaires implique que le train circule dans deux États avec possiblement deux réglementations différentes. Ainsi, assurer l'intégrité des passagers pourrait dans ce cas être facilité par l'existence d'un contrôle de l'identité des passagers. Cependant, sauf cas spécifiques, force est de constater que ce type de contrôles aux frontières n'existe pas à l'heure actuelle³⁸⁵. Les trains ne sont pas arrêtés lorsqu'ils franchissent les frontières de tous les États afin de procéder au contrôle de l'identité des passagers voire à un contrôle des marchandises transportées pour le fret. Cette absence de contrôle automatique n'est pas relative à des raisons qui pourraient être qualifiées de pratiques, même s'il paraît compliqué de mettre en place des postes de contrôle à chaque passage de frontière. La raison principale réside dans le fait que les États membres ont consenti à être partie à l'espace Schengen (A), ainsi qu'au marché unique (B).

A) L'instauration des mesures de sûreté au sein de l'espace Schengen

Depuis la création de l'espace Schengen, les États signataires ont accepté de créer un espace de libre circulation au sein duquel les contrôles systématiques aux frontières sont supprimés. Signés le 14 juin 1985, les accords de Schengen ne furent intégrés dans le cadre juridique de l'Union européenne qu'à la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en

³⁸⁵ Une des exceptions est par exemple celle des contrôles aux frontières avec le Royaume en vertu du protocole de Sangatte, v. à ce titre le Décret n° 93-1136 du 24 septembre 1993 portant publication du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, concernant la liaison fixe transmanche, signé à Sangatte le 25 novembre 1991, *J.O.R.F.* n° 229 du 2 octobre 1993.

1999. Tous les États membres de l'Union ne souhaitant pas être partie à cet espace, ceux dont la volonté tendait vers l'abolition des contrôles aux frontières se réunirent afin de créer l'espace Schengen. Le Royaume-Uni, la Roumanie, la Bulgarie, Chypre et la Croatie ne sont aujourd'hui pas partie prenante à l'espace Schengen. Se sont ajoutés à ces États membres signataires quatre États dits associés, non membres de l'Union européenne. Il s'agit de la Suisse, du Liechtenstein, de la Norvège et de l'Islande.

L'espace Schengen et la coopération qu'il engendre entre les États y participant ne se limite pas à la suppression des contrôles aux frontières. L'espace Schengen permet également de créer une frontière extérieure unique ainsi que de mettre en place une coopération renforcée en matière policière et judiciaire. Enfin, il existe le système d'information Schengen³⁸⁶ qui intensifie cette coopération en facilitant l'échange d'informations entre les différentes autorités nationales. La liberté de circulation prônée par l'Union européenne³⁸⁷ se trouve au cœur de l'espace Schengen. Créer un espace de libre circulation nécessite la mise en place de règles assurant la sécurité, dans son acception la plus générale, des citoyens circulants entre les différents pays participants et ce, pour tous les moyens de transport. *A fortiori*, il est essentiel que chaque État se dote de règles en matière de sûreté ferroviaire afin qu'aucune lacune ne puisse se répercuter dans un État voisin.

Paradoxalement, si l'espace Schengen engendre la nécessité de prendre des mesures de sûreté ferroviaire, celui-ci vient également limiter la liberté des États dans l'étendue de ces mesures. Étant partie intégrante de l'espace Schengen, les États ne peuvent pas, en principe, prendre des mesures qui porteraient atteinte à la liberté de circulation au sein de cet espace³⁸⁸. Ce constat est évidemment valable en ce qui concerne la sûreté ferroviaire. Ainsi, l'objectif des États, lorsqu'ils instaurent des règles de sûreté, est d'assurer l'intégrité des passagers de ce mode de transport sans compromettre leur liberté de circulation. La question est de savoir à partir de quel moment la liberté de circulation des citoyens de l'espace Schengen est-elle compromise ? La liberté des États membres de l'Espace Schengen n'est pas totale malgré le régime de répartition des compétences de l'Union européenne leur attribuant la possibilité de

³⁸⁶ SIS.

³⁸⁷ Article 3, 2. du TUE.

³⁸⁸ V. notamment la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes *J.O.C.E.* n° L 239 du 22 septembre 2000 p. 19.

prendre des mesures de sûreté ferroviaire. Néanmoins, il est nécessaire de préciser que ces États ont fait le choix de cette limitation dès lors qu'ils ont accepté d'intégrer l'espace Schengen.

Malgré cela, la limitation de la compétence des États en matière de sûreté ferroviaire est-elle-même à nuancer. En effet, il existe comme souvent en droit des exceptions présentes dans les accords Schengen selon lesquelles les États ont la possibilité de limiter la liberté de circulation des citoyens au sein de cet espace. Il est pour cela nécessaire que des circonstances exceptionnelles surviennent, les États ne pouvant pas déroger aux accords de Schengen comme bon leur semble. Il est ainsi prévu que les États peuvent réintroduire les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Aux termes de l'article 23 de ce qui a été surnommé le « Code frontières Schengen », « en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures durant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours »³⁸⁹. En termes de sûreté ferroviaire, cette exception pourrait entraîner la mise en place de contrôles systématiques de l'identité des passagers sur les trains internationaux.

Les États membres de l'Union européenne concernés, malgré certaines exceptions évoquées ici, sont soumis aux règles préalablement établies et acceptées par eux lors de la mise en place de l'espace Schengen. C'est pourquoi la compétence qui leur a été accordée par les Traités en matière de sûreté ferroviaire se voit bornée par le principe de libre circulation des citoyens. Mais qu'en est-il du transport de marchandises ?

B) La mise en place de règles nationales de sûreté ferroviaire au sein du marché unique européen

La sûreté ferroviaire tend à assurer le bon déroulement du transport ferroviaire de personnes mais pas uniquement. Le transport de marchandises, le fret, est lui aussi soumis à des règles de sûreté assurant sa protection. Il existe au sein de l'Union européenne un marché unique³⁹⁰ dont les implications ne concernent pas uniquement les personnes. Ces dernières sont libres de circuler au sein de ce marché intérieur dans les mêmes conditions que dans leur État. Ainsi, la libre circulation des personnes est assurée. Cependant, le marché unique européen

³⁸⁹ Article 23 du Règlement CE n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

³⁹⁰ Également appelé marché intérieur.

permet la libre circulation des biens en son sein ainsi que celle des services et des capitaux. En matière de sûreté ferroviaire, ce marché intérieur a lui aussi une incidence sur la liberté des États dans la mise en place des règles visant à assurer le bon déroulement du transport de marchandises, au même titre que l'espace Schengen. Les effets dont il est question présentement se trouvent être comparables aux effets de l'espace Schengen sur les règles de sûreté ferroviaire, dans un espace géographique néanmoins différent.

Les États membres de l'Union européenne ne peuvent, en tant que partie intégrante au marché commun, prendre des mesures allant à l'encontre des principes résultant de ce dernier. En termes de fret, il s'agit ici pour les États d'instaurer des règles de sûreté ferroviaire ne contrevenant pas à la liberté de circulation des biens. Pourtant, le transport de marchandises dangereuses entraîne la mise en œuvre de règles spéciales liées notamment à la nature de celles-ci. Il doit exister un certain contrôle afin de s'assurer que les marchandises convoyées lors d'un transport transnational ne mettent pas en danger la sécurité nationale de l'État de destination. La libre circulation des marchandises prônée par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne³⁹¹ oblige les États à ne pas prendre de mesures de sûreté ferroviaire qui mèneraient à une fermeture par un État de ses frontières. Il est clair qu'aucune question d'ordre concurrentiel ne pourrait permettre à un État d'user de considérations liées à la sûreté ferroviaire afin de limiter le passage de marchandises à sa frontière. Bien entendu, des considérations liées à la protection de l'ordre public ou à la sauvegarde de la sécurité nationale pourraient engendrer l'admission d'exceptions pour les États concernés. Mais il ne s'agit que d'exceptions, le principe général de libre circulation des marchandises borne effectivement la compétence des États en matière de sûreté ferroviaire.

Les États membres de l'Union européenne, en intégrant l'Union ou l'espace Schengen pour la plupart d'entre eux, ont accepté de voir certaines de leurs compétences transférées ou simplement bornées. La sûreté ferroviaire fait partie des domaines pour lesquels les États disposent d'une compétence exclusive mais malgré cela, il existe des limites qu'il s'agisse du transport de personnes ou du fret. Ces limites paraissent tout à fait légitimes dans le sens où les États ne peuvent arguer la sûreté ferroviaire en toutes circonstances dans le but de déroger à leurs engagements.

³⁹¹ V. les articles 28 et 29 du TFUE.

§ 2 : Le nécessaire respect des règles instituées via la mise en place de transports ferroviaires spéciaux

En France ainsi qu'en Europe, il existe en plus des compagnies ferroviaires nationales effectuant des trajets nationaux d'autres types de compagnies dont l'objet est plus spécifique. Outre ces compagnies ferroviaires effectuant un grand nombre des transports essentiellement nationaux effectués chaque année, il existe des opérateurs ferroviaires spéciaux et transnationaux. Ainsi, le caractère transnational de ces compagnies nécessite un accord entre les États concernés. Les liaisons ferroviaires transnationales étudiées ici sont assurées par des opérateurs privés utilisant des infrastructures sur lesquelles portent les accords. Ainsi, les États signataires s'engagent notamment à respecter les règles de sûreté mises en place pour ces transports ferroviaires spéciaux. En termes de sûreté ferroviaire, ce caractère transnational est très intéressant dans le sens où il donne à l'harmonisation ou au rapprochement de leurs règles une dimension plus importante, ou tout du moins nécessite un accord spécifique entre les États traversés par la liaison transnationale mise en place. Il serait risqué pour un État de laisser une possible lacune en matière de sûreté ferroviaire existant dans un État avoir des conséquences sur son propre territoire au travers de l'existence d'une liaison transnationale. Indubitablement, une telle liaison ferroviaire ne peut prospérer et assurer un transport sûr de ses passagers sans accord concernant la sûreté ferroviaire.

Actuellement, il existe deux principales liaisons transnationales sur le territoire de l'Union européenne. D'une part, la liaison effectuée par Eurotunnel, renommé Getlink depuis le 20 novembre 2017, dont la mission de transport s'effectue via le tunnel sous la Manche (A) ; d'autre part, celle assurée par Thalys, étant un cas particulier puisqu'il se compose de plusieurs compagnies ferroviaires nationales existantes et traverse plusieurs États (B).

A) Le régime de sûreté applicable à la liaison trans-Manche

La situation du groupe Getlink est particulière en ce qui concerne l'Eurostar, le train reliant la France au Royaume-Uni en traversant la Manche. Cette société européenne est aujourd'hui, et ce jusqu'en 2086, « titulaire de la Concession du tunnel sous la Manche »³⁹². En d'autres termes, Getlink se trouve être le concessionnaire d'une part, mais également le

³⁹² V. <http://www.eurotunnelgroup.com/fr/groupe-eurotunnel/notre-activite/>.

gestionnaire de l'infrastructure que représente la liaison fixe du tunnel sous la Manche et gère ainsi les allers et venues des trains. Sous certaines conditions, chaque opérateur ferroviaire a la possibilité d'utiliser cette infrastructure. Eurostar est l'opérateur utilisant l'autoroute ferroviaire du tunnel sous la Manche. Afin d'aboutir à cette prouesse technique, de nombreux obstacles furent surmontés. Outre les obstacles de nature technique, la France et le Royaume-Uni ont nécessairement dû lever des obstacles juridiques. Le traité de Cantorbéry³⁹³ incarne la concrétisation d'un travail de longue haleine mené par ces deux États afin de lever les obstacles juridiques se dressant devant la construction du tunnel sous la Manche³⁹⁴. Signé le 12 février 1986 et publié le 9 septembre 1987³⁹⁵, ce traité permet d'aborder bon nombre de questions quant au rôle des gouvernements ainsi que du concessionnaire. Parmi les thèmes abordés, la sûreté ferroviaire tient une place importante. Ce constat n'est aucunement étonnant étant donné la situation de cette infrastructure. En effet, le tunnel sous la Manche est non seulement une infrastructure d'importance vitale, mais également une infrastructure critique européenne et une attaque terroriste contre celle-ci aurait de graves conséquences.

Le traité de Cantorbéry aborde la sûreté ferroviaire de différentes manières. En premier lieu, celui-ci affirme que « les contrôles frontaliers sont organisés de manière à concilier, autant que possible, la fluidité et la célérité du trafic avec l'efficacité de ces contrôles »³⁹⁶. Le Royaume-Uni ne faisant pas partie, ni de l'Union européenne, ni de l'espace Schengen, l'utilisation de la liaison fixe du tunnel sous la Manche n'entraîne pas la suppression des contrôles aux frontières. Ces contrôles sont de véritables normes de sûreté en ce sens que le contrôle de l'identité des passagers doit notamment permettre de repérer certaines personnes susceptibles de nuire au bon déroulement du trajet, voire même de porter atteinte à l'intégrité physique des passagers. Cet article 4 du Traité de Cantorbéry est spécifique au tunnel sous la Manche en raison de la rareté des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne qui ne constituent plus une pratique courante aujourd'hui avec l'adhésion de la plupart de ses États à l'espace Schengen.

³⁹³ Ou traité de Canterbury.

³⁹⁴ On peut dans le même registre également citer la concession quadripartite France et Royaume-Uni/France Manche/Channel Tunnel Group du 14 mars 1986.

³⁹⁵ Décret n° 87-757 du 9 septembre 1987 portant publication du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe trans-Manche.

³⁹⁶ Article 4 du Traité de Cantorbéry.

La sûreté ferroviaire tient une place essentielle dans les préoccupations attendant à la liaison fixe trans-Manche en ce sens qu'une atteinte au tunnel aurait de graves conséquences et une symbolique très forte. C'est pourquoi il est primordial de prendre toutes les dispositions nécessaires en la matière. Le traité de Cantorbéry, en tant qu'accord bilatéral entre la France et le Royaume-Uni, appelle à une coopération renforcée entre les deux États pour toutes les questions attenantes au tunnel sous la Manche, c'est notamment le cas pour la sûreté. Le traité évoque le fait que « les questions de défense et de sûreté concernant la Liaison Fixe et la mise en œuvre du présent Traité font l'objet d'accords particuliers entre les deux Gouvernements »³⁹⁷. Le traité de Cantorbéry ne fixe pas les règles de sûreté mais renvoie les États vers la négociation d'accords en la matière. Il existe plusieurs accords entre la France et le Royaume-Uni concernant la sûreté ferroviaire conclus en vertu du traité de Cantorbéry. La concession quadripartite du 14 mars 1986 conclue entre la France, le Royaume-Uni et les deux sociétés concessionnaires qui formeront par la suite Eurotunnel puis Getlink³⁹⁸ précise que « les Concessionnaires soumettent à l'approbation des deux Gouvernements tout projet, plan ou disposition concernant la défense et la sûreté de la Liaison Fixe »³⁹⁹. Ce sont bien les concessionnaires qui prennent les mesures nécessaires pour assurer la sûreté du transport sous réserve de l'approbation des deux gouvernements. Il paraît logique d'obtenir l'accord des deux États concernés par la liaison quand on connaît l'importance du sujet qui tient de la sécurité nationale de chacun d'eux.

Toutefois, recueillir l'accord des deux gouvernements peut s'avérer être un long processus. Dans le cas d'un désaccord de l'un ou des deux gouvernements, mettre en place une mesure de sûreté peut prendre un certain temps. Pourtant, le propre de la sûreté ferroviaire est parfois d'agir dans l'urgence. C'est pourquoi une procédure d'urgence devrait être prévue en cas de circonstances exceptionnelles telle qu'une attaque terroriste. Le risque zéro n'existe pas, il semble important de laisser au concessionnaire la liberté d'agir vite en cas d'atteinte. En revanche, il est tout de même prévu que « dans tous les cas de circonstances exceptionnelles telles que catastrophes naturelles, actes de terrorisme ou conflit armé, ou menaces de telles situations, chaque Gouvernement, après consultation de l'autre Gouvernement si la situation le permet, peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations résultant du présent Traité, de ses Protocoles et accords additionnels, ou de la Concession »⁴⁰⁰. En cas d'extrême urgence, un des

³⁹⁷ Article 5 du Traité de Cantorbéry.

³⁹⁸ Il s'agit des sociétés France-Manche et Channel Tunnel Group.

³⁹⁹ Article 23.1 de la concession quadripartite du 14 mars 1986.

⁴⁰⁰ Article 6 (1) du traité de Cantorbéry.

deux gouvernements peut prendre des mesures sans consulter son homologue allant jusqu'à « la fermeture de la Liaison Fixe »⁴⁰¹. L'essentiel ici se trouve dans la proportionnalité des mesures vis-à-vis des « exigences de la situation »⁴⁰². L'objectif est de ne pas permettre à un État de fermer sa frontière à l'autre sans un motif nécessitant la prise de cette mesure.

La sûreté ferroviaire tient une place importante dans les accords entre la France et le Royaume-Uni concernant le tunnel sous la Manche. L'importance de l'infrastructure est telle qu'un accord spécifique a été conclu sur le thème de la sûreté ferroviaire⁴⁰³. Il existe même un comité binational de sûreté rassemblant les acteurs nationaux compétents en matière de sûreté ferroviaire de la liaison fixe trans-Manche. Ainsi, les deux États se trouvent dans l'obligation mutuelle de respecter les engagements qu'ils ont pris notamment au travers de la signature du traité de Cantorbéry. Au régime de sûreté instauré *via* les accords internationaux s'ajoutent les législations nationales des États parties, ce qui conduit à l'existence d'un corpus normatif important consacré à la sûreté du Tunnel sous la Manche. En France, la sûreté des terminaux de la liaison fixe se trouvant sur le territoire national a été confiée à la SNCF et ce, depuis la création du tunnel sous la Manche. Ainsi, les règles de sûreté appliquées sont des règles françaises acceptées par le Royaume-Uni. Ce procédé est intéressant dans le sens où la nécessaire approbation des deux gouvernements en la matière peut entraîner un échange de leurs pratiques respectives en la matière et ainsi optimiser les règles de sûreté ferroviaire dans chacun d'entre eux. Nous verrons par la suite que le Brexit mène les deux États à repenser leur vision de la sûreté de la liaison fixe trans-Manche.

Le tunnel sous la Manche représente une infrastructure particulière et les États parties, la France et le Royaume-Uni⁴⁰⁴, se sont accordés afin de permettre un transport le plus sûr possible. Il existe à cette fin des règles spécifiques permettant le bon fonctionnement de cette infrastructure. Tout comme cet exemple, le Thalys est l'un des modes de transport ferroviaire particulier en raison de son caractère transnational pour lequel un régime spécifique pourrait s'appliquer.

⁴⁰¹ Article 6 (2) du traité de Cantorbéry.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ Il s'agit de l'accord du 15 décembre 1993 relatif aux questions de sûreté concernant la liaison fixe trans-Manche entre la France et le Royaume Uni.

⁴⁰⁴ La Belgique est partie à certains accords concernant l'Eurostar, celui voyageant jusqu'à Bruxelles.

B) Le cas particulier du Thalys

Le Thalys a été soumis à une forte exposition médiatique depuis la fin du mois d'août 2015 à la suite de l'attaque terroriste qui, malgré l'absence de victimes, a été très marquante pour l'opinion publique. S'en est suivie une grande remise en cause du système de sûreté ferroviaire entraînant nombre de questions. Parmi elles celle concernant le caractère transnational du Thalys. Est-ce uniquement cette caractéristique du Thalys qui a permis à un homme armé de pénétrer dans ce train afin de tenter d'y commettre plusieurs meurtres ? Avant de répondre à cette question, il s'agit dans un premier temps de comprendre le fonctionnement du Thalys. Thalys International⁴⁰⁵ est un consortium d'entreprises ferroviaires nationales de grande envergure. Créé en 1995, ce groupement d'entreprises regroupe aujourd'hui la SNCF, la SNCB⁴⁰⁶ et la DB⁴⁰⁷. Le Thalys est un train à grande vitesse reliant la France, la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas. Ainsi, le caractère transnational de ses voyages ne faisant aucun doute, mettre en place des règles de sûreté ferroviaire spécifiques est une nécessité incontestable. Or, il apparaît qu'aucune mesure spécifique n'ait été mise en place avant les événements du mois d'août 2015. En effet, il semblerait que seules les règles applicables au transport national de voyageurs aient été appliquées au Thalys. Le caractère transnational du Thalys semble par conséquent ne pas être la seule cause de la présence d'un homme armé à bord de ce train. La combinaison de ce caractère transnational et de l'application de règles de sûreté ferroviaire exclusivement nationales mais surtout lacunaires sont les causes des événements intervenus le 21 août 2015 à bord du Thalys 9364.

Les États traversés sont tenus de respecter les règles de sûreté mises en place pour le Thalys, tout du moins ne pas les compromettre. Mais les limites flagrantes de ces règles avant l'attaque du Thalys ont fait de cette dernière un tournant en ce qui concerne la sûreté ferroviaire. Dimitris Avramopoulos, Commissaire européen pour la Migration, les Affaires intérieures et la Citoyenneté, a expliqué que « l'attaque dans le Thalys a confirmé que nous devons lutter résolument contre les actes criminels et terroristes qui mettent en danger notre sécurité, nos valeurs, nos libertés »⁴⁰⁸. Ces propos semblent généraux mais il est bel et bien question de renforcer, entre autres, les règles de sûreté ferroviaire applicables à ce type de transport. Il est

⁴⁰⁵ Ce groupement se dénommait Westrail International lors de sa création et fut renommé en 1999.

⁴⁰⁶ Société Nationale des Chemins de fer Belges.

⁴⁰⁷ Deutsche Bahn, la société des chemins de fer allemands.

⁴⁰⁸ Émilie Gronelli, *La sûreté du transport ferroviaire au cœur du débat européen* [en ligne], Europe-liberté-sécurité-justice.org, 16 septembre 2015.

également ressorti que le caractère éminemment national de la sûreté ferroviaire appliquée au transport transnational était inadapté à la menace sans frontière que représente aujourd'hui le terrorisme. S'il est vrai que « la SNCF doit revoir intégralement sa sécurité »⁴⁰⁹ et ce, de manière générale, la nécessité d'avoir une vision élargie ne fait aucun doute. En matière de transport ferroviaire transnational, tous les États et acteurs de ce mode de transport doivent discuter et échanger afin de rapprocher les mesures de sûreté, tout cela dans l'optique d'améliorer la protection des passagers.

La Déclaration de Paris⁴¹⁰ incarne la réaction unifiée des États tant attendue suite aux événements ici en cause. Cette déclaration peut incarner le déclencheur nécessaire au rapprochement des règles de sûreté ferroviaire au sein de l'Union européenne. Cependant, la sûreté ferroviaire, à l'échelle transnationale, n'est pas la seule à souffrir de lacunes. La sûreté à l'échelle nationale est grandement perfectible de sorte que « la demande de sécurisation qui se fait entendre suite à l'attentat du Thalys prend la SNCF au dépourvu »⁴¹¹.

Le Thalys est un cas particulier dans le monde du transport ferroviaire en raison de son caractère transnational. L'attaque du Thalys est venue changer la donne en matière de sûreté, ainsi, plusieurs mesures ont été mises en place, notamment la pose de portiques ou encore l'impression de billets nominatifs. L'intégralité des mesures existantes sera explicitée par la suite mais il est essentiel de remarquer que les États se préoccupent aujourd'hui de la sûreté ferroviaire, particulièrement du Thalys qui traverse certaines frontières et s'est trouvé exposé à une grande menace.

Le caractère national de la sûreté ferroviaire est indiscutable, y compris lorsque les trajets en question sont transnationaux. Qu'elles résultent des États seuls au travers de la compétence donnée par les traités au nom de la défense de leurs intérêts nationaux ou bien d'un accord entre deux États tel que c'est le cas pour le tunnel sous la Manche, les mesures de sûreté ferroviaire ont pour objectif de protéger les passagers, voir les personnes transitant dans ou autour des gares. Les États membres définissent par conséquent leurs propres mesures de sûreté

⁴⁰⁹ Bertrand Monnet, *Attaque du Thalys : « La SNCF doit revoir intégralement sa sécurité »* [en ligne], Propos recueillis par Emma Defaud, L'Express.fr, 22 août 2015.

⁴¹⁰ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], intérieur.gouv.fr, 29 août 2015.

⁴¹¹ Olivier Razemon, « Sécurisation » des gares : moins de trains, des trajets plus longs et plus chers [en ligne], www.lemonde.fr, 25 août 2015.

ferroviaire. A cette affirmation est liée un concept du droit dont l'étendue est considérable aujourd'hui, il s'agit de l'ordre public.

Conclusion du Chapitre

La comparaison entre les différents types d'approche de la sûreté ferroviaire en Europe est un préalable inévitable à la compréhension de l'intérêt d'un rapprochement de ces règles. Si les normes et les pratiques semblent quasiment identiques, les raisons d'un rapprochement pourraient paraître floues. Or, il existe certaines différences, surtout au niveau des acteurs de la sûreté dans chaque État. Cette étude est l'occasion de faire le constat suivant : l'harmonisation partielle des règles européennes ne vise pas spécifiquement un système tel que ceux étudiés ici. Le rapprochement des normes de sûreté ferroviaire à l'échelle européenne est un moyen de procéder à des avancées de manière uniforme. Par avancées, on entend ici la création d'exigences minimales communes. Les lacunes sont certaines mais inhérentes au transport ferroviaire dont les caractéristiques induisent l'inexistence persistante du risque zéro. L'harmonisation partielle des règles de sûreté ferroviaire est le meilleur moyen de s'assurer qu'un standard existe dans tous les États concernés et que l'espace ferroviaire unique européen se consolide sur une base solide en termes de protection de ses passagers et des emprises ferroviaires.

L'étude des différentes pratiques des pays européens pousse à se poser la question du degré d'harmonisation souhaité. S'agit-il d'harmoniser certaines pratiques comme l'installation de logiciels de détection de comportement suspect dans les gares ou est-il souhaitable d'aller plus loin qu'une harmonisation technologique ? Concrètement, l'interrogation porte sur le fait de savoir s'il serait bénéfique pour la sûreté du transport ferroviaire de créer un modèle unique en termes d'acteurs de sûreté. Est-il nécessaire d'adopter un modèle au sein duquel la sûreté ferroviaire est confiée à la même entité dans chaque État ? Mais également, est-ce possible ? Quelles en seraient les conséquences pratiques ? Il est évident qu'il ne sera pas possible d'imposer aux États de changer de modèle de sûreté.

Conclusion du Titre

Objet juridique et technique dont il est parfois difficile de définir les limites, la sûreté ferroviaire est en lien avec beaucoup d'autres sujets. Ces liens sont autant de forces que de limites à l'action menée en vue de protéger le transport ferroviaire, mais ces limites, tout du moins celles qui concernent les droits et libertés individuels, sont évidemment indispensables. Appréhender la sûreté ferroviaire induit la prise en considération d'un large spectre afin de définir la place qu'elle tient aujourd'hui et force est de constater que cette place est de plus en plus prégnante. L'exemple de la France est très intéressant à ce sujet. Il y a peu, la sûreté ferroviaire n'était que très peu abordée dans la réglementation. Cependant, de récentes évolutions ont mené à des modifications significatives du Code des transports qui aborde la sûreté des transports ferroviaire et guidé de manière plus consistante.

Cette nouvelle approche centrée sur une base réglementaire plus fournie aborde la plupart des aspects de la sûreté, y compris le rôle et les pouvoirs de chacun des acteurs. Toutefois, bon nombre de mesures, notamment celles attenantes à la lutte contre le terrorisme, ont été précisées plutôt que créées, preuve qu'il existait d'ores et déjà un corpus normatif même si celui-ci était moins fourni⁴¹². A noter également le durcissement de certaines sanctions ainsi que la création de nouveaux délits qui dénotent une volonté de lutter contre les atteintes à la sûreté ferroviaire. Il semblerait qu'un mouvement juridique soit initié, il reste dorénavant à étudier l'application de ces nouvelles mesures afin de voir si les résultats sont à la hauteur des attentes en la matière.

L'existence de différents modèles de sûreté ferroviaire s'inscrit dans une logique de souveraineté nationale. Les objectifs globaux restent cependant les mêmes. Si l'on s'attarde sur le modèle mixte de la sûreté ferroviaire qui est notamment celui de la France, une interrogation émerge. En effet, outre le fait d'avoir des équipes spécialisées, le fait de confier une partie - ou l'intégralité dans certains modèles - de la sûreté ferroviaire aux services de l'opérateur historique mène à se demander si l'État ne se défausse pas en partie sur les opérateurs pour faire respecter certaines conditions essentielles pour le maintien de l'ordre public ? Les services de

⁴¹² V. Jean-Baptiste Perrier, « Infractions dans les transports : des mesures éparses aux objectifs différents », *op.cit.* note 316 : « Des outils processuels, pour renforcer la prévention et la lutte contre les atteintes à la sécurité publique et contre le terrorisme, et des outils plus substantiels, pour renforcer la lutte contre la fraude aux transports ferroviaires. Preuve, sans doute, que s'agissant du premier objectif, le dispositif normatif est déjà très fourni et que l'enjeu reste celui de l'amélioration de sa mise en œuvre ».

sûreté des opérateurs ayant la mission d'assurer la sécurité nationale et l'ordre public, il semble bien que l'État se défausse pour partie à cet égard. Malgré cela, il s'agit d'un acte raisonné dans le sens où l'action de ces services est encadré par la loi.

Après avoir décrypté la vision nationale de la sûreté ferroviaire, il est temps à présent d'aborder la vision de l'Union européenne quant à cette question essentielle.

Titre 2 : Les incursions européennes dans le domaine de la sûreté

Malgré la dimension nationale prépondérante de la sûreté ferroviaire, l'Union européenne s'intéresse de plus en plus à ce sujet et pourrait être l'instigateur d'une harmonisation partielle dans ce domaine. L'introduction de l'Union européenne dans le domaine de la sûreté ferroviaire se fait très difficilement et se concrétisera au terme d'un processus plus large de prise en compte du secteur ferroviaire dans son ensemble par l'Union. Toutefois, l'appréhension par cette dernière d'un tel thème est soumise à la volonté des États qui décideront ou non s'ils désirent abandonner certaines de leurs prérogatives. La volonté de la Commission à ce sujet semble claire, elle souhaite faire avancer significativement le processus d'intégration du droit ferroviaire par l'Union européenne. L'objectif mis en avant est de consolider l'espace ferroviaire unique européen sur le territoire des États membres de l'Union.

L'attaque du Thalys ayant boosté le processus de réflexion européen autour de la sûreté ferroviaire, de nouveaux acteurs interviennent ou disposent aujourd'hui d'un rôle plus important. C'est pourquoi il est opportun d'affirmer que des changements vont s'opérer et cela implique l'existence d'un cadre juridique permettant de comprendre les limites de l'action européenne.

Aborder l'appréhension par l'Union de cette prérogative régaliennne dénote d'ores et déjà d'une avancée significative en la matière. Il est dorénavant question d'une harmonisation partielle ou tout du moins d'une coopération étatique renforcée afin d'optimiser la sûreté ferroviaire, ce qui était inenvisageable il y a quelques années. Rapprocher les règles concernant la sûreté ferroviaire représenterait un grand pas en avant car il existe une différence symbolique entre l'ouverture à la concurrence et le rapprochement de règles dont l'objet est la protection des citoyens européens notamment. Cependant, avant d'aborder les rapports de l'Union avec la sûreté ferroviaire, il semble nécessaire d'étudier préalablement l'appréhension du droit ferroviaire par celle-ci dans sa globalité pour comprendre les spécificités juridiques de ce processus d'appréhension (Chapitre 1^{er}). Par la suite, les actions européennes en matière de sûreté ferroviaire seront mises en avant dans le but de démontrer que, malgré le caractère national premier de la sûreté ferroviaire, l'Union, principalement *via* l'action de la Commission européenne parvient à agir au travers de diverses actions (Chapitre 2).

Chapitre 1^{er} : L'absence de la sûreté dans la construction du droit ferroviaire européen

L'appréhension par l'Union européenne du droit ferroviaire n'est pas nouvelle mais force est de constater que d'autres moyens de transport ont été pris en compte par elle de manière plus conséquente tandis que le droit ferroviaire est longtemps resté dans l'ombre. D'après le TFUE, les transports font partie intégrante des compétences partagées entre les États et l'Union⁴¹³. Malgré tout, comment se concrétise ce partage de compétences en ce qui concerne le domaine ferroviaire dans sa globalité ? Le Titre VI de ce même TFUE relatif aux transports, procède à une mise en lumière de la politique commune des transports⁴¹⁴. Il s'agit d'aborder le processus d'intégration européenne du droit ferroviaire pour en comprendre le cheminement et en déduire les implications pour le futur de la sûreté ferroviaire.

Ainsi, l'analyse de la mise en place de « paquets ferroviaires » libéralisant le secteur est incontournable lorsqu'il est question du transport ferroviaire dans l'Union européenne (Section 1). Enfin, un concept central concernant l'appréhension européenne du transport ferroviaire nécessite une étude, il s'agit de cette notion essentielle que constitue l'espace ferroviaire unique européen (Section 2).

Section 1 : L'adoption de « paquets ferroviaires »

A la suite d'un mouvement de libéralisation débutant au début des années 90, les « paquets ferroviaires » constituent notamment le support juridique de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire européen fortement portée par la Commission européenne. Ces paquets poursuivent également l'objectif de sécurité et d'interopérabilité⁴¹⁵ du réseau ferroviaire européen. Long processus touchant à son terme, la libéralisation du secteur ferroviaire suscite toujours de longs débats autour de sa concrétisation. Depuis plusieurs années, la libéralisation du rail est un sujet sensible. C'est pourquoi ce processus s'est déroulé en

⁴¹³ Article 4, 2., g) du TFUE.

⁴¹⁴ Article 90 du TFUE.

⁴¹⁵ V. Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), article 2 2), *op. cit.* note 46 : l'interopérabilité est « l'aptitude d'un système ferroviaire à permettre la circulation sûre et sans rupture de trains qui accomplissent les niveaux de performance requis ».

plusieurs étapes, quatre pour être précis. Ces quatre « paquets ferroviaires » se composent de plusieurs directives et règlements européens dont la finalité est d'ouvrir à la concurrence une branche du secteur ferroviaire, de mettre en œuvre des règles communes en termes de sécurité ferroviaire et de faciliter l'interopérabilité entre les réseaux des Etats membres. La libéralisation progressive du transport ferroviaire débuta par l'application des règles de la libre concurrence au fret ferroviaire (§1), puis se poursuivit au travers de la difficile ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs (§2).

§1 : L'ouverture progressive à la concurrence du fret ferroviaire

Si l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire a débuté avec le fret, le transport de marchandises, la raison est simple : les États n'ont consenti qu'à cette première étape durant les prémices de la libéralisation complète du rail. Symbole de la lenteur des avancées et à l'image de la libéralisation dans son ensemble, l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire se fait en deux étapes. Dans un premier temps, seul le fret international est ouvert à la concurrence (A), suivi du transport national de marchandises (B).

A) Les premiers pas de la libéralisation du transport de marchandise

La libéralisation du transport ferroviaire a débuté timidement, l'Union devant faire face à la réticence de ses États membres. C'est pourquoi, avant cela, l'Union a souhaité rendre le cadre plus propice à cette libéralisation en définissant un certain nombre de notions dans le but de procéder à une première harmonisation dans les textes. Composé de trois directives⁴¹⁶, le premier paquet ferroviaire aborde notamment l'harmonisation des règles attenantes au transport par voie ferroviaire au travers de la notion de fonctions essentielles qui est incontournable aujourd'hui et qu'il est nécessaire d'approfondir (1°). Outre cette définition, le premier paquet

⁴¹⁶ Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, *J.O.U.E.* n° L 075 du 15/03/2001 p. 1 – 25 ; Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, *J.O.U.E.* n° L 75 du 15/03/2001, p. 26-28 ; 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, *J.O.U.E.* n° L 075 du 15/03/2001 p. 29 – 46.

ferroviaire, surnommé le « paquet infrastructure », procède à l'ouverture à la concurrence du fret international (2°).

1° La définition des fonctions essentielles

La définition des fonctions essentielles constitue les prémices indispensables à la libéralisation du transport ferroviaire dans sa globalité. Ainsi, la directive 2001/12/CE expose la fait qu'« il convient d'assurer des conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire équitables et non discriminatoires par la séparation de certaines fonctions essentielles et/ou la création d'un organisme de contrôle des chemins de fer assumant les fonctions de contrôle et d'exécution, ainsi que par la séparation des comptes de profits et pertes et des bilans »⁴¹⁷. Ces fonctions essentielles sont finalement une condition *sine qua non* de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire via le respect des principes d'équité et de non-discrimination. La séparation des fonctions essentielles bouleverse le paysage ferroviaire européen dans lequel la totalité de ce qui appartenait au transport ferroviaire relevait de monopoles⁴¹⁸. Ainsi, en luttant contre ces monopoles, la séparation des fonctions essentielles a pour objectif de permettre l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour les nouveaux opérateurs et ce, sans discrimination vis-à-vis de l'opérateur historique.

S'il est nécessaire de procéder à la séparation des fonctions essentielles entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire⁴¹⁹, la définition de celles-ci est inévitable afin de comprendre ce qui doit relever du gestionnaire et ce qui dépend de l'opérateur. Les fonctions essentielles ont été énumérées dès 1991, dans l'annexe II de la directive 91/440/CEE du 21 juillet 1991⁴²⁰. Sur la base de cette annexe et des fonctions essentielles répertoriées, la directive 2001/12/CE, qui reprend elle-même les fonctions essentielles énumérées par les textes

⁴¹⁷ Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, *op.cit.* note 416.

⁴¹⁸ L'existence de ces monopoles est due à plusieurs facteurs tels que la volonté de développement du territoire ou à l'importance des frais liés aux infrastructures.

⁴¹⁹ En ce qui concerne le scope de la séparation fonctionnelle des activités relevant des fonctions essentielles, v. Christine Salque, « Transport ferroviaire : libéralisation et intégration du marché européen », *Droit administratif*, n° 3, mars 2008, étude 4 : « Par ailleurs, il est établi une séparation fonctionnelle plus poussée que la simple séparation comptable obligatoire puisque les fonctions essentielles visées à l'article 6 paragraphe 3 (préparation et adoption des décisions concernant la délivrance de licences aux entreprises ferroviaires ; adoption de décisions concernant la répartition des sillons ; adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure ; contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services) ne peuvent être exercées par un gestionnaire de l'infrastructure qui est également une entreprise ferroviaire ».

⁴²⁰ Directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires, *J.O.U.E.* n° L 237 du 24/08/1991 p. 25 – 28.

précités, exige des États membres de l'Union une séparation entre l'activité du gestionnaire d'infrastructure qui exerce ces fonctions essentielles et les opérateurs. La Cour de justice s'est d'ailleurs également basée sur cet annexe II afin de confirmer le caractère de fonction essentielle des actions qui vont être maintenant abordées⁴²¹.

La première fonction essentielle mise en avant est celle consistant en la « préparation et [l'] adoption des décisions concernant la délivrance de licences aux entreprises ferroviaires, y compris l'octroi de licences individuelles »⁴²². Le caractère essentiel de cette fonction est logique étant donné qu'en l'absence de cette licence, il est impossible pour les entreprises ferroviaires de circuler sur le réseau en question. A cette fonction essentielle s'ajoute celle de l'« adoption des décisions concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité, ainsi que l'attribution de sillons individuels »⁴²³. Une définition plus précise de la répartition des sillons est donnée par la directive 2001/14/CE selon laquelle la répartition consiste en « l'affectation des capacités de l'infrastructure ferroviaire par un gestionnaire d'infrastructure »⁴²⁴. Quant aux sillons, ils sont décrits comme « la capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre à un moment donné »⁴²⁵. L'importance des sillons n'est par conséquent pas à démontrer et les incidences de cette répartition dans le jeu de la concurrence entraîne la nécessité de procéder à une séparation des activités du gestionnaire de l'infrastructure de celles de l'opérateur. Au même titre que la répartition des sillons, l'« adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure »⁴²⁶ constitue une fonction essentielle. Dans ce cas aussi, la question de savoir en quoi la tarification de l'infrastructure représente une fonction essentielle ne se pose pas. En revanche, de nombreux débats sont intervenus autour de la délimitation de ce qui relève ou non de la tarification de l'infrastructure⁴²⁷. Enfin, la dernière fonction essentielle se caractérise par le « contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services »⁴²⁸.

⁴²¹ V. notamment CJUE, aff. C-625/10, *Commission européenne contre République française* ; CJUE, aff. C412/11, *Commission européenne contre Grand-Duché de Luxembourg* ; CJUE, aff. 556/10, *Commission européenne contre République fédérale d'Allemagne*.

⁴²² Annexe II de la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, *op. cit.* note 416.

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ 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, *op. cit.* note 416, article 2, sous a).

⁴²⁵ *Ibid.*, article 2, sous l).

⁴²⁶ Annexe II de la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil, *op. cit.* note 422.

⁴²⁷ V. CJUE, aff. C-473-10, *Commission c/ Hongrie*.

⁴²⁸ Annexe II de la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil, *op. cit.* note 422.

La qualification de ces actions en fonctions essentielles leur donne une importance particulière et seul le gestionnaire d'infrastructure peut dorénavant en avoir la charge. La directive 2001/12/CE exprime très clairement ce choix lorsqu'elle évoque le fait que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les fonctions essentielles en vue de garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure, qui sont énumérées à l'annexe II, sont confiées à des instances ou entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire. Quelles que soient les structures organisationnelles, cet objectif doit être atteint d'une manière probante »⁴²⁹. L'enjeu principal de cette directive, au travers de la notion de fonctions essentielles, est de permettre un accès équitable et non discriminatoire à tout opérateur souhaitant intervenir sur le marché. Néanmoins, cela ne peut être garanti sans la séparation effective des activités du gestionnaire d'infrastructure et celles des opérateurs ferroviaires.

L'apparitions de fonctions dites essentielles et la séparation organisationnelle exigée lorsqu'il est question de celles-ci interroge dans l'approche de la sûreté ferroviaire. En effet, s'il ne s'agit pas, en France tout au moins, d'une prestation du gestionnaire d'infrastructure mais de la Société mère SNCF, la fourniture de prestations de sûreté pourrait être considérée comme une fonction essentielle telle que l'on l'entend du point de vue concurrentiel au regard de ce qui est imposé aujourd'hui. Ces prestations doivent être fournies à tous les exploitants qui le souhaitent à un tarif identique indiqué dans le document de référence et de tarification des prestations de sûreté de la SNCF⁴³⁰. Ainsi, il se trouve que la gestion des prestations de la SUGE en France poursuit la même logique que celle des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure. C'est pourquoi la sûreté ferroviaire est une fonction essentielle même si elle n'est pas du même ordre que celles évoquées ici.

La séparation entre les activités de l'entité qui gère les fonctions essentielles du transport ferroviaire de celles des opérateurs ferroviaires constitue les premiers pas de la libéralisation qui est sur le point de se concrétiser aujourd'hui. De plus, l'obligation de séparation de ces activités a entraîné, en ce qui concerne la France, la création d'une holding au sein de laquelle le gestionnaire d'infrastructure est indépendant de l'opérateur, comme demandé par la législation européenne. Malgré l'importance et la portée de la définition des fonctions essentielles ainsi que de l'obligation de séparation des activités, l'apport du premier paquet

⁴²⁹ Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, *op. cit.* note 416, article 1^{er}, 7).

⁴³⁰ V. § 2 : L'encadrement du coût de la sûreté ferroviaire, p. 391.

ferroviaire ne se limite pas à ces deux aspects⁴³¹. En effet, ces directives gravissent une première marche vers la libéralisation du transport ferroviaire en actant l'ouverture à la concurrence du fret international.

2° L'ouverture à la concurrence du fret international

Poursuivant l'objectif de réalisation effective de son marché intérieur, l'Union européenne montre sa volonté de libéraliser le transport ferroviaire avec parcimonie et patience. Il est certain que les États n'auraient pas accepté en 2001 de libéraliser le secteur ferroviaire dans son intégralité. C'est pourquoi les premiers pas de cette libéralisation consistent en l'ouverture à la concurrence du fret international. Le premier paquet ferroviaire pose les principes de cette ouverture à la concurrence et met en avant la nécessité de procéder à une harmonisation des législations nationales afin de permettre « l'extension des droits d'accès à la partie nationale du réseau transeuropéen de fret »⁴³². Au-delà des préoccupations de l'Union, les États eux-mêmes souhaitent revaloriser le secteur ferroviaire dans le domaine du transport de marchandises. A l'époque, ce premier paquet ferroviaire répond déjà à des préoccupations écologiques et sécuritaires par le biais de la relance du transport ferroviaire de marchandises. L'aspect relatif à la sécurité ferroviaire se situe principalement dans la délivrance de licences ferroviaires à portée européenne⁴³³ ainsi que de certificats de sécurité⁴³⁴.

⁴³¹ Ces deux aspects ont posé beaucoup de difficultés à la CJUE lors de la célèbre vague d'arrêts en manquement consécutifs au lancement de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. En ce sens, v. Stéphane de la Rosa ; Cécile Rapoport, « La bataille du rail a commencé. Premières décisions de la Cour de justice sur la mise en œuvre de directives ferroviaires », *Europe*, n° 7, juillet 2013, étude n° 7, point 37 : « En présence de notions économiques complexes (fonctions essentielles, indépendance dans la délivrance des fonctions essentielles, coût directement imputable à l'exploitation du service), l'exercice du contrôle juridictionnel ne peut être que restreint et se limite au contrôle de la cohérence des mesures prises par les États avec les objectifs poursuivis par les directives ferroviaires. De même que la Cour limite son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation en présence de choix économiques complexes, ces arrêts illustrent la reconnaissance d' 'une certaine marge d'appréciation' au profit des États, en présence de notions ressortissant de la science économique 'dont l'application soulève des difficultés pratiques considérables'. Partant, les solutions dégagées par la Cour admettent, pour la régulation ferroviaire, une diversité de solutions, tant pour les prérogatives des organes gestionnaires du réseau, que pour le périmètre des fonctions essentielles ou encore le cadre de régulation tarifaire institué pour le calcul des redevances. Ce faisant, la Cour cherche non pas tant à mettre en œuvre une conception préétablie de l'espace ferroviaire unique européen, mais veille, plutôt, à contribuer, de manière pragmatique, à la constitution d'un marché ferroviaire efficace ».

⁴³² ARAFER, *Du 1^{er} au 4^{eme} paquet ferroviaire* [en ligne], www.arafer.fr.

⁴³³ V. la Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, *op. cit.* note 416.

⁴³⁴ V. la Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la régulation des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, *op. cit.* note 416.

En termes de libéralisation du fret international, ou plutôt transeuropéen, la directive 2001/12/CE doit être approfondie en tant que texte fondateur. Premièrement, la directive aborde l'ouverture du réseau transeuropéen de fret comme n'étant qu'une constituante de l'harmonisation globale des règles en matière de transport ferroviaire. Ainsi, « l'extension des droits d'accès devrait se faire, comme dans le cas des autres modes de transport, parallèlement à la mise en œuvre des mesures connexes d'harmonisation nécessaires »⁴³⁵. Dès 2001, la question de l'harmonisation des règles attendant au transport ferroviaire est actée, toutefois, cela reste encore vague et limité. Cette première étape marque une avancée considérable, peut-être insoupçonnée à l'époque, mais qui aujourd'hui représente les prémices de la libéralisation complète du transport ferroviaire.

La directive prévoit l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire international mais tous les opérateurs ne pourront pas intervenir sur le réseau transeuropéen sans remplir un certain nombre de conditions dont celles évoquées ci-dessus. En effet, les nouveaux entrants souhaitant effectuer un transport de marchandises sur le réseau ferroviaire doivent obtenir une licence ferroviaire ainsi qu'un certificat de sécurité. Les opérateurs sont dans l'obligation de répondre aux exigences fixées par l'Union européenne en ce qui concerne les licences, ainsi qu'aux exigences nationales pour les certificats de sécurité. Ce n'est qu'à la condition du respect de ces exigences que les opérateurs se voient octroyer le droit de circuler et de transporter des marchandises sur ce que nomme la directive « le réseau transeuropéen de fret ferroviaire »⁴³⁶. L'accès à ce réseau est d'une grande importance quand on sait qu'il permet aux opérateurs d'utiliser des infrastructures essentielles en termes de transport de marchandises telles que les grands ports d'Europe.

De plus, la directive 2001/12/CE explique que « pour promouvoir, dans l'intérêt public, une gestion efficace de l'infrastructure, il y a lieu de donner aux gestionnaires de l'infrastructure un statut indépendant de l'État ainsi que la liberté de gérer leurs propres activités, et les États membres devraient prendre les mesures nécessaires en faveur du développement et de la sécurité de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire »⁴³⁷. Il s'agit d'un élément essentiel de cette directive qui, en plus d'exiger la séparation des activités du gestionnaire qui gère les fonctions essentielles de celles des opérateurs, impose aux gestionnaires d'être indépendants de

⁴³⁵ Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, communautaires, *op. cit.* note 416.

⁴³⁶ *Ibid.*, (5).

⁴³⁷ Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil, *op. cit.* note 416, (8).

l'État sur le territoire duquel se trouve le réseau. Cette disposition participe par conséquent au démantèlement progressif des monopoles nationaux au travers de l'émancipation, dans certains domaines seulement, des gestionnaires d'infrastructure vis-à-vis du pouvoir étatique.

La directive 2001/12/CE va même plus loin concernant l'ouverture à la concurrence lorsqu'elle met en avant le fait qu'« il est indiqué de disposer d'organismes ayant un degré d'indépendance suffisant afin de réguler la concurrence sur le marché des services ferroviaire lorsque des entités exerçant ces fonctions n'existent pas »⁴³⁸. En modifiant la directive 91/440/CEE, la directive 2001/12/CE crée l'obligation pour les États de disposer d'un organe de régulation indépendant garant du respect des règles de libre concurrence. Aujourd'hui, ces organismes indépendants existent tels que l'Autorité de régulation des transports (ART) en France ou l'*Office of rail and road* (ORR) en Grande-Bretagne. Ils sont les garants du respect du droit de la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire notamment. L'ART dispose d'un pouvoir conséquent qui lui permet de rendre des avis, parfois contraignants, sur des projets de textes réglementaires concernant les transports⁴³⁹. Ici encore, l'avancée est non négligeable.

La sûreté ferroviaire est absente de ce premier paquet ferroviaire (et des trois autres) qui concerne pourtant pour partie le réseau « transeuropéen » de fret ferroviaire. Il aurait été possible d'imaginer l'existence de certains standards pour les trajets dépassant le cadre strictement national. Ceci résulte évidemment des caractéristiques de la sûreté ferroviaire et surtout la place des États y attendant. Outre cette explication, on pourrait également penser que ce premier paquet ferroviaire, ainsi que les autres, pourrait servir une base solide pour la Commission européenne dans l'appréhension future de la sûreté.

Le premier paquet ferroviaire, la directive 2001/12/CE en particulier, résonne comme une révolution dans le monde ferroviaire. Alors qu'elle semble n'ouvrir à la concurrence le seul secteur du fret international, les avancées en termes de concurrence sont beaucoup plus étendues notamment au travers des fonctions essentielles ou encore des organes de régulation indépendants. Cependant, force est de constater que l'application *in concreto* de la directive 91/440 et du premier paquet ferroviaire est un échec⁴⁴⁰ en partie dû à « la fragmentation des

⁴³⁸ Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil, *op. cit.* note 416, (11).

⁴³⁹ V. le site internet de l'ART : www.autorite-transport.fr.

⁴⁴⁰ Laurence Idot, « Transports ferroviaires », *Europe*, n° 5, mai 2001 : « Il est possible d'affirmer que la directive a été en grande partie un échec, les entreprises ferroviaires, des opérateurs historiques pour la plupart disposant toujours de monopoles sur leur territoire national, préférant prolonger les formes habituelles de coopération plutôt que d'utiliser les potentialités ouvertes par la directive [...] Le résultat de la directive 2001/12/CE est très en deçà. Les passagers sont toujours exclus. Le transport conventionnel de marchandise n'est pas davantage intégralement libéré. Les entreprises ferroviaires se voient uniquement reconnaître un droit d'accès aux lignes principales qui

systèmes techniques et de sécurité différant d'un État membre à l'autre »⁴⁴¹ et a engendré des problèmes de transposition⁴⁴² et un contentieux important⁴⁴³. Malgré tout, cette première étape franchie, le deuxième paquet ferroviaire intervient quelques années plus tard pour finaliser la libéralisation totale du fret ferroviaire.

B) La libéralisation du fret domestique

A la suite du premier paquet ferroviaire, la volonté de libéralisation du rail se fait de plus en plus forte. C'est ainsi que naît le deuxième paquet ferroviaire dont l'objectif principal est de libéraliser entièrement le fret ferroviaire. Néanmoins, l'intérêt de ce paquet ferroviaire ne se limite pas à la libéralisation. C'est pourquoi il convient, dans un premier temps, d'évoquer la place de la sécurité et de l'interopérabilité dans ce mouvement d'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire (1°), afin de poursuivre avec l'étude de la libéralisation totale du transport de marchandises (2°).

1° La sécurité et l'interopérabilité, piliers de la libéralisation du fret

La sécurité tient évidemment une place centrale dans le transport ferroviaire. L'Union européenne a appréhendé ce domaine de manière forte notamment lors de la libéralisation du fret. L'objectif est de faciliter l'ouverture à la concurrence tout en assurant un niveau de sécurité uniforme selon les États et les opérateurs. Cette démarche semble logique, il serait improbable de permettre une libre concurrence sur le marché ferroviaire sans au minimum exiger un certain degré de sécurité. Paradoxalement, cette question semble ne pas s'être posée en ce qui concerne la sûreté.

sont regroupées pour constituer ce qui est appelé 'le réseau transeuropéen de fret ferroviaire', tel que défini en annexe par des cartes. ».

⁴⁴¹ Martina Maier, « Libéralisation du fret ferroviaire après le premier paquet ferroviaire européen », *Europe*, n° 7, juillet 2003, chron. 8.

⁴⁴² En ce qui concerne la France, v. Laure Gauthier-Lescop, « La France a-t-elle enfin régulièrement transposé le premier paquet ferroviaire ? », *Europe*, n° 8-9, août 2010, étude 10.

⁴⁴³ V. Stéphane de la Rosa ; Cécile Rapoport, « La bataille du rail a commencé. Premières décisions de la Cour de justice sur la mise en œuvre de directives ferroviaires », *op. cit.* note 431 ; Loïc Gard, « Transposition de la première génération de directives ferroviaires : la Cour de justice de l'Union européenne didacticienne du droit », *Revue de droit des transports*, n° 3, juillet 2013, étude 3 ; Loïc Gard, « Explications des directives ferroviaires par la CJUE : deuxième vague jurisprudentielle sans surprise », *Revue de droit des transports*, n° 4, octobre 2013, comm. 59.

Ainsi, le deuxième paquet ferroviaire fut l'occasion pour l'Union d'instaurer des règles dont la finalité est d'harmoniser le niveau de sécurité ferroviaire sur le territoire de ses Etats membres. Le règlement 881/2004 du 29 avril 2004, premier acte constituant le deuxième paquet ferroviaire, institue l'Agence ferroviaire européenne⁴⁴⁴ et dispose que cette dernière « a pour objectifs de contribuer, sur le plan technique, à la mise en œuvre de la législation communautaire visant à améliorer la position concurrentielle du secteur ferroviaire en renforçant le niveau d'interopérabilité des systèmes ferroviaires et à développer une approche commune en matière de sécurité du système ferroviaire européen, afin de contribuer à la réalisation d'un espace ferroviaire européen sans frontières et garantissant un niveau de sécurité élevé »⁴⁴⁵. La notion d'interopérabilité⁴⁴⁶ est essentielle dans ce contexte dans le sens où l'ouverture à la concurrence ne peut être effective qu'à la condition que tous les trains puissent circuler sans obstacle technique sur les différents réseaux européens, c'est-à-dire les réseaux des différents États. Au même titre, la sécurité est centrale. L'objectif au travers de cette ouverture à la concurrence du fret est de faire un pas en avant vers la construction d'un espace ferroviaire européen au sein duquel la sécurité est assurée de manière uniforme. Créer une agence ferroviaire européenne reflète le désir de l'Union européenne d'harmoniser les règles en matière de sécurité et d'interopérabilité via une autorité centrale ayant la capacité de créer des spécificités techniques d'interopérabilité qu'elle transmet ensuite à la Commission pour approbation.

Outre l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer basée à Valenciennes, le deuxième paquet ferroviaire prévoit la mise en place dans chaque État d'une autorité nationale en charge des questions de sécurité ferroviaire. En France, cette autorité est l'établissement public de sécurité ferroviaire⁴⁴⁷. La directive 2004/40/CE dispose d'ailleurs que « la présente directive a pour objet d'assurer le développement et l'amélioration de la sécurité des chemins de fer communautaires, ainsi que l'amélioration de l'accès au marché pour les

⁴⁴⁴ Aujourd'hui l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

⁴⁴⁵ Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne, *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004, p. 1 – 43, article 1^{er}.

⁴⁴⁶ Les notions d'interopérabilité et de sécurité étaient très liées au travers de la manière dont elles sont abordées dans le deuxième paquet ferroviaire. Cependant, force est de constater que la notion d'interopérabilité s'est distinguée de celle de sécurité. Aujourd'hui, une directive est entièrement dédiée à l'interopérabilité. V. Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 138 du 26 mai 2016, p. 44 – 101.

⁴⁴⁷ Décret n°2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et aux statuts de l'Établissement public de sécurité ferroviaire, *J.O.R.F.* n° 75 du 29 mars 2006, texte n° 13.

services de transport ferroviaire »⁴⁴⁸. L'agence de l'Union européenne pour les chemins de fer participe à la mise en place de mesures et objectifs de sécurité communs afin d'harmoniser les règles européennes de sécurité ferroviaire. Cependant, comme indiqué, il est nécessaire de voir se créer des autorités nationales de sécurité dans chaque État qui, notamment, appliquent et font respecter les règles émises par l'Agence. Ainsi, la directive 2004/40 dispose que « chaque État membre établit une autorité de sécurité. Cette autorité peut être le ministère chargé des questions de transports ; dans son organisation, sa structure juridique et ses décisions, elle doit être indépendante des entreprises ferroviaires, des gestionnaires de l'infrastructure, des demandeurs de certification et des entités adjudicatrices »⁴⁴⁹. L'indépendance de cette autorité est bien entendu primordiale afin qu'il n'y ait pas de distorsion de concurrence engendrée par la mise en place de règles de sécurité plus ou moins favorables à certains opérateurs. Au tableau des missions assignées à ces autorités, on compte par exemple la délivrance de certificat de sécurité⁴⁵⁰. Le modèle européen de sécurité s'est construit autour d'une agence centrale et de plusieurs acteurs nationaux afin de s'assurer du respect des règles européennes sur le territoire des États membres au travers d'un maillage de celui-ci. S'il paraît possible de penser à système similaire de moindre ampleur s'agissant de la sûreté ferroviaire, la question de l'indépendance vis-à-vis de l'État se pose. En termes de sûreté ferroviaire, l'apport de l'État est central, il ne s'agit pas de s'émanciper de cette situation. En revanche, cela n'empêche pas d'imaginer un réseau européen d'établissements publics nationaux rattachés aux États membres dont la mission serait de participer à la création et la mise en œuvre de mesures mais également de promouvoir l'édiction de règles européennes.

L'objectif d'un réseau ferroviaire européen clairement affiché dans le second paquet ferroviaire résulte bien évidemment d'une harmonisation des règles de sécurité et de l'interopérabilité du réseau. C'est pourquoi une directive de ce paquet est spécialement dédiée

⁴⁴⁸ Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire), *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004, p. 44 – 113, article 1^{er}.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, article 16, 1.

⁴⁵⁰ Dorénavant appelé le certificat de sécurité unique, il s'agit d'un document essentiel car la Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 138 du 26 mai 2016, p. 102 – 149, article 10, 3. 1. Dispose que « l'accès à l'infrastructure ferroviaire est accordé aux seules entreprises ferroviaires détentrices du certificat de sécurité unique [...] Le certificat de sécurité unique a pour objet de démontrer que l'entreprise ferroviaire concernée a mis en place son système de gestion de la sécurité et qu'elle est en mesure d'opérer en toute sécurité dans le domaine d'exploitation envisagé ».

à l'interopérabilité du réseau ferroviaire dit transeuropéen⁴⁵¹. La directive 2004/50 dispose que l'interopérabilité du système et des sous-systèmes ferroviaires poursuit plusieurs objectifs : le développement des transports internationaux au sein de l'Union avec les pays tiers ; la réalisation du marché intérieur ; la concrétisation d'un réseau transeuropéen à grande vitesse. A la vue de ces éléments, force est de constater qu'il était impensable de procéder à l'ouverture du fret ferroviaire sans disposer d'un système d'interopérabilité et sans procéder à l'harmonisation des règles de sécurité ferroviaire, domaine pour lequel le « deuxième paquet ferroviaire se montre le plus novateur avec la directive 2004/49/CE. L'objectif de sécurité repose sur des indicateurs de sécurité communs, des méthodes de sécurité communes et enfin des objectifs de sécurité communs »⁴⁵². L'interopérabilité est une *condition sine qua non* de la circulation aisée des trains entre les différents États de l'Union⁴⁵³ et elle suit un processus long⁴⁵⁴, toutefois, on peut se demander pourquoi la sûreté ferroviaire n'a pas été élevée au même rang que la sécurité dans ce processus de libéralisation. Il semblerait que la réponse soit simple, les États n'étaient pas prêts à l'époque à se séparer de leurs prérogatives en la matière.

L'interopérabilité et la sécurité du système ferroviaire sont des domaines qui mériteraient de plus amples développements mais le but ici est de démontrer l'intérêt de l'Union pour le transport ferroviaire. L'importance de ce deuxième paquet ferroviaire se situe également dans le fait qu'il vienne finaliser la libéralisation du fret ferroviaire européen.

⁴⁵¹ Directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel, *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004 p. 114 – 163.

⁴⁵² Olivier Dubos, « L'Europe ferroviaire : le 'deuxième paquet' législatif », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 38, 13 Septembre 2004, p. 1578

⁴⁵³ Il est cependant nécessaire de rester réservé quant à l'impact de la directive 2004/50/CE, v. *ibid* : « En matière d'interopérabilité des réseaux à grande vitesse et conventionnel, les apports de la directive 2004/50/CE au regard des directives 96/48/CE et 2001/16/CE sont relativement modestes. Il s'agit essentiellement d'une harmonisation des normes techniques : les spécifications techniques d'interopérabilité qui sont élaborées par un comité de réglementation agissant sur mandat de la Commission ».

⁴⁵⁴ V. « Rapport sur l'interopérabilité et la sécurité ferroviaire », *Revue de droit des transports*, n° 10, octobre 2009, alerte 107 : « La progression vers l'interopérabilité est quant à elle un processus lent. Des solutions radicales ne peuvent être appliquées en raison de la longue durée de vie des infrastructures ferroviaires. Dans ces conditions, la Commission européenne se concentre sur la mise en œuvre de spécifications techniques qui produiront des effets bénéfiques importants à court et à moyen terme, telles que les applications télématiques concernant les dispositifs de signalisation, le transport de marchandises et le transport de voyageurs ».

2° La libéralisation totale du transport de marchandises

Si le deuxième paquet ferroviaire a été l'objet de vifs débats⁴⁵⁵ son adoption poursuit l'objectif d'« accélérer l'intégration juridique et technique de l'espace ferroviaire européen »⁴⁵⁶, cette avancée finale vers l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de marchandises représente la dernière étape avant la libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs. La directive 2004/51/CE du 29 avril 2004⁴⁵⁷ modifie de nouveau la directive 91/440/CEE afin de procéder à cette ouverture totale du fret à la concurrence. S'ajoutant aux modifications apportées, un calendrier est fixé quant au déroulement de cette libéralisation.

Ainsi, l'extension du droit d'accès des entreprises ferroviaires titulaires d'une licence « à l'ensemble du réseau pour les services de fret ferroviaire internationaux dès le 1^{er} janvier 2006 devrait permettre d'accroître les bénéfices escomptés en termes de transfert vers d'autres modes de transport et de développement du fret ferroviaire international »⁴⁵⁸. Dans un second temps, « l'extension de ce droit d'accès à tous les types de services de fret ferroviaire à compter du 1^{er} janvier 2007, conformément au principe de libre prestation de services, devrait améliorer l'efficacité du rail par rapport aux autres modes de transport. Elle devrait également favoriser des transports durables dans les États membres et entre ceux-ci, en stimulant la concurrence et en permettant l'arrivée de nouveaux capitaux et de nouvelles entreprises »⁴⁵⁹. La mise en place d'un calendrier et de la libéralisation en elle-même poursuit l'objectif de rendre le transport ferroviaire de marchandises de nouveau attractif⁴⁶⁰. La mise en concurrence effectuée *via* les deux premiers paquets ferroviaires vise à permettre au fret ferroviaire de rivaliser avec les autres

⁴⁵⁵ V. « Pas encore d'accord sur le deuxième 'paquet ferroviaire' – En bref », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 6, 2 Février 2004, act. 65 : « Les pierres d'achoppement sont : la date de la libéralisation des chemins de fer dans l'UE, la création d'un système européen de sécurité ferroviaire et la composition du conseil d'administration de l'Agence ferroviaire européenne. Le sujet le plus délicat est apparemment l'amendement du Parlement qui réclame la libéralisation des services de fret ferroviaire et de transports combinés de marchandises pour le 1er janvier 2006 et celle des services de transport de passagers pour le 1er janvier 2008, certains États membres étant catégoriquement opposés à ces propositions ».

⁴⁵⁶ Roland Peylet, « La nouvelle régulation ferroviaire – A propos de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 », Revue juridique de l'économie publique n° 672, Février 2010, étude 2.

⁴⁵⁷ Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004, p. 164 – 172.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, 2).

⁴⁵⁹ Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, *op. cit.* note 457, 3).

⁴⁶⁰ Les paquets ferroviaires poursuivent l'ambitieux objectif de relancer le transport ferroviaire en fort déclin au début des années 2000. V. Caroline London, « Droit communautaire de l'environnement », *RTD Eur.*, n° 4, 15 décembre 2004, p. 721, « ... le rail : grand perdant ». Après avoir exposé les chiffres, l'auteure rappelle que, « pourtant, il n'y a pas de fatalité en ce domaine puisque le rail transporte 40 % du fret de marchandises aux Etats-Unis. Face à l'urgence, la Commission a fait des propositions concrètes afin d'accélérer la revitalisation du rail ».

modes de transport tels que les transports aérien, routiers ou encore maritime dont l'usage en matière de transport de marchandises est conséquent.

Pour parvenir à une pleine compétitivité, le transport ferroviaire de marchandises doit « de plus en plus offrir des services complets, y compris des services de transport entre les États membres et à l'intérieur de ceux-ci »⁴⁶¹. Au travers de cette formulation, la directive prouve une nouvelle fois l'intérêt de cette libéralisation. Le secteur ferroviaire souffrait en pratique des monopoles. Les avantages du ferroviaire en termes de transport de marchandises se situent principalement sur les longues distances sur lesquelles il est possible de transporter des quantités très importantes de marchandises. Or, cet apport ne pouvait se concrétiser de manière intéressante qu'au travers de la possibilité pour des nouveaux opérateurs de traverser différents États. L'arrivée de nouveaux opérateurs de fret ferroviaire a également pour finalité de diversifier l'offre dans le domaine du transport de marchandises. Pouvoir proposer une offre à l'échelle de l'Union mais également avec les États voisins constitue une réelle plus-value à ce mode de transport totalement dépendant de ses infrastructures captives. Finalement, force est de constater que ce mouvement de libéralisation du fret était inhérent à la survie du transport ferroviaire de marchandises. Toutefois, il faut noter qu'à l'heure actuelle, le transport de fret ferroviaire souffre toujours et son attractivité est encore à démontrer. Les compagnies de fret ne se développent pas hormis quelques initiatives⁴⁶² et le transport routier continue de prédominer malgré les inconvénients importants en termes écologiques.

Si la libéralisation semblait inévitable et nécessaire, son application dans la pratique n'a été des plus simples pour tous les États. En France notamment, l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire fut laborieuse, il a même été question dans la doctrine de fiasco⁴⁶³. Finalement, cette libéralisation fut parfois brutale dans les États dont la préparation ne fut pas adaptée, ce qui fut le cas en France et pour la SNCF⁴⁶⁴. Comme l'explique l'ARAFER, « le fret français fait aujourd'hui office de précédent pour éviter une répétition des erreurs du passé »⁴⁶⁵. Les erreurs dont il est question sont principalement d'ordre structurel. Le modèle structurel ferroviaire français n'était pas adapté à la vitesse à laquelle la libéralisation du fret s'est

⁴⁶¹ Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, *op. cit.* note 457, 7).

⁴⁶² V. par exemple la création de la coopérative Railcoop même si pour le moment, il n'y a aucune garantie de réussite.

⁴⁶³ Denis Broussole, « Le reformatage de la SNCF, entre déficit et concurrence », *AJDA*, n° 33, octobre 2014, p. 1881.

⁴⁶⁴ Patrick Vieu, « La SNCF dans le contexte de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, n° 543, 10 décembre 2010, p. 647 qui évoque une « entreprise mal préparée à la concurrence ».

⁴⁶⁵ ARAFER, *Du 1^{er} au 4^{ème} paquet ferroviaire* [en ligne], www.arafer.fr.

déroulée, et ce n'était pas le seul. Cette expérience a d'ailleurs été utile pour la suite du mouvement de libéralisation ferroviaire qui a entraîné de profonds changements au sein de la SNCF qui fut restructurée dans sa globalité afin de répondre aux exigences de séparation d'activités entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire. Le processus de libéralisation de fret pose question quant à la méthode utilisée. Il est possible de penser que ce fut trop brutal et qu'il ne faut pas faire de libéralisation pour faire de la libéralisation. La méthode utilisée était à revoir mais l'expérience de cette première étape a servi pour la suite, surtout chez les États membres et les exploitants ferroviaires. Enfin, l'absence de la sûreté interroge toujours sur le fait de savoir s'il n'est pas indispensable, lors d'une ouverture à la concurrence (même de fret), de s'assurer réglementairement que les nouveaux entrants ont la capacité d'assurer un certain niveau de sûreté.

La libéralisation du fret ferroviaire effectuée, le mouvement pris de l'ampleur afin d'atteindre ensuite le transport de voyageurs dont la libéralisation s'avèrera d'autant plus compliquée.

§2 : La difficile libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs

A l'instar de la libéralisation du fret, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs se concrétise en deux étapes. Les deux temps de l'ouverture à la concurrence s'inscrivent d'ailleurs dans un schéma identique pour le transport de voyageurs que pour le fret. Ainsi, la libéralisation du transport de voyageurs débute dans un premier temps avec le transport international de voyageurs (A), puis se finalise avec la libéralisation du transport national de voyageurs (B).

A) L'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs

Dans un souci de ne pas libéraliser le transport ferroviaire de voyageurs de manière trop brutale, le troisième paquet ferroviaire définit les lignes directrices de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire international de voyageurs (1°). Au-delà de cette libéralisation, le troisième paquet ferroviaire procède à une harmonisation plus profonde des règles dans le but de poursuivre ce processus d'uniformisation des pratiques ferroviaires européennes (2°).

1° La libéralisation *stricto sensu* du transport international de voyageurs dans l'Union européenne

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire international de voyageurs est due à une unique directive. Si dans la pratique ce processus résulte de tout un mouvement initié dès le début des années 2000, cette libéralisation est actée par la directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007⁴⁶⁶ qui modifie de nouveau la directive 91/440/CEE. Cette nouvelle avancée dans l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire est particulière en ce qu'elle concerne le transport de voyageurs. Ainsi, les retombées économiques sont plus fortes étant donné la part que représente le transport de voyageurs vis-à-vis du fret ferroviaire. Malgré l'importance d'une telle étape, cette dernière semble logique et même inévitable à la suite de l'application des deux premiers paquets ferroviaires. L'intervention de l'ouverture du transport international de voyageurs ne posait pas réellement question sauf quant à la date à laquelle elle interviendrait ainsi que ses modalités.

Au même titre que la libéralisation du fret, l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs se situe dans une logique de concrétisation du marché intérieur. La liberté de circulation des personnes au sein de l'Union est essentielle à ce sujet et la libéralisation des services de transport ferroviaire de personnes doit faciliter l'exercice de cette liberté. Ainsi, symboliquement, la libéralisation du transport international de voyageurs, dans un premier temps, représente une étape essentielle en termes de liberté de circulation des personnes dont la mobilité peut se trouver facilitée en termes de coûts. De plus, l'objectif clairement exprimé est, en outre, de renforcer la position du transport ferroviaire de personnes par rapport aux autres modes de transport, spécifiquement le transport aérien. Ainsi, limiter les monopoles ferroviaires en favorisant la concurrence entre les différentes entreprises ferroviaires européennes doit permettre au transport ferroviaire dans sa globalité de concurrencer le transport aérien⁴⁶⁷.

La directive rappelle également qu'une telle libéralisation ne pourrait intervenir sans outil permettant l'interopérabilité du système ferroviaire européen ainsi qu'un niveau de

⁴⁶⁶ Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, *J.O.U.E.* n° L 315 du 3 décembre 2007, p. 44 – 50.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, (5).

sécurité identique sur le réseau ferroviaire. Les règles instaurées par les deux premiers paquets ferroviaires ont par conséquent un impact indéniable sur la libéralisation du transport ferroviaire de personnes. Ce constat permet de comprendre que, dès l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire, il était important de mettre en place des règles utiles pour ce qui constituait l'objectif final, la libéralisation du transport ferroviaire de personnes.

La libéralisation du transport ferroviaire international de voyageurs ne concerne que les services de transport de voyageurs « dans le cadre [desquels] le train franchit au moins une fois la frontière d'un État membre et dont l'objet principal est le transport de voyageurs entre des gares situées dans des États membres différents »⁴⁶⁸. L'objet de cette libéralisation semble limité, cependant, l'ouverture de ce marché doit rendre le train plus attractif⁴⁶⁹. Afin que la concurrence soit viable pour les nouveaux entrants potentiels, les caractéristiques de la libéralisation doivent permettre à ces derniers de fournir des services qu'ils ne pouvaient pas fournir auparavant. Ainsi, la directive 2007/58/CE prévoit le droit pour les transporteurs de recourir, au sein du transport international de voyageurs, au cabotage. Ce qui signifie que, « au cours d'un service international de transport de voyageurs, les entreprises ferroviaires ont le droit de prendre et de déposer des voyageurs dans toute gare située sur le trajet international, y compris dans des gares situées dans un même État membre »⁴⁷⁰. Cette possibilité est importante car elle peut permettre à un transporteur de baisser le coût pour les passagers grâce à une offre plus large et sans surcoûts. Le cabotage offre aux nouveaux entrants les moyens de pouvoir afficher des tarifs concurrentiels vis-à-vis des opérateurs nationaux jouissant habituellement des infrastructures. Malgré cela, il existe deux exceptions selon lesquelles un État membre peut limiter l'accès à l'infrastructure à une entreprise ferroviaire souhaitant effectuer un trajet international sur son territoire. Ce droit d'accès peut être limité « sur les services entre un lieu de départ et une destination qui font l'objet d'un ou de plusieurs contrats de service public

⁴⁶⁸ Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, *op. cit.* note 466, article 1^{er}.

⁴⁶⁹ V. Communication COM(2004) 140 du 3 mars 2004 de la Commission européenne, « Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen: le troisième paquet ferroviaire » : « La mise en place du nouveau cadre de régulation européen pour les transports ferroviaires progresse par rapport aux objectifs de réforme définis dans le Livre blanc 'La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix'. Ces objectifs placent la revitalisation du secteur ferroviaire au cœur de la stratégie de mobilité durable et vise pour cela à améliorer l'attractivité et la compétitivité des modes de transport plus favorables à l'environnement. Ces objectifs visent également à placer les clients, et notamment les passagers, au centre d'un système de transport de qualité ».

⁴⁷⁰ Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, *op. cit.* note 466, article 1^{er}, 8).

conformes à la législation communautaire en vigueur »⁴⁷¹ ou « lorsqu'un droit exclusif de transport de voyageurs entre ces gares a été accordé au titre d'un contrat de concession attribué avant le 4 décembre 2007 selon une procédure de mise en concurrence équitable et conformément aux principes pertinents du droit communautaire »⁴⁷². Ces dispositions démontrent la volonté de ne pas bouleverser trop rapidement les pratiques des États membres⁴⁷³ et de procéder à une libéralisation plus en douceur afin de laisser le temps à ces derniers de se conformer à cette directive.

L'ouverture à la concurrence du transport international de voyageur laisse entrevoir la libéralisation définitive et complète du transport ferroviaire au travers de la mise en place de mesure menant à l'approfondissement des pratiques ferroviaires européennes. L'importance de ce troisième paquet ferroviaire, qui a finalement un scope plus large que le transport ferroviaire *stricto sensu*⁴⁷⁴, se situe également dans cet approfondissement devant mener à terme à l'harmonisation des pratiques ferroviaires européennes.

2° L'approfondissement des pratiques ferroviaires européennes

L'approfondissement des pratiques ferroviaires européennes s'effectue autour de trois textes concernant la certification des conducteurs, les services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route ainsi que les droits des usagers du transport par rail. L'harmonisation européenne de ces différents domaines est essentielle à la concrétisation pratique de la libéralisation du transport ferroviaire. En effet, il est impératif de procéder à un

⁴⁷¹ Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, *op. cit.* note 466, article 1^{er}, 8).

⁴⁷² Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, *op. cit.* note 466, article 1^{er}, 8).

⁴⁷³ V Sophie Boissard, « La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares », *Revue juridique de l'économie publique*, n° 678, août 2010, étude 6 : Le processus de libéralisation ferroviaire est un « mouvement [qui] a été très lent, sans doute parce que les caractéristiques, tant économiques qu'opérationnelles, de ce secteur particulièrement contraint rendent cette libéralisation délicate et donc controversée au sein des États membres ».

⁴⁷⁴ V. Denis Broussole, « Les services de transports rail et route dans le 'paquet' normatif européen du 23 octobre 2007 », *AJDA*, n° 8, 3 mars 2008, p. 393 : « Regroupés sous l'expéditive appellation de 'troisième paquet ferroviaire', les directives et règlements adoptés par le Conseil et le Parlement européens le 23 octobre 2007 [...] intéressent non seulement les chemins de fer, mais aussi les transports routiers de personnes et plus largement la régulation des services en réseau ».

nivellement d'un bon nombre de règles afin de créer un cadre juridique obligatoire à tout opérateur souhaitant exercer son activité sur le réseau ferroviaire européen.

La directive 2007/59/CE⁴⁷⁵, relative à la certification des conducteurs, représente parfaitement l'outil européen tendant à harmoniser les règles en matière de sécurité ferroviaire et d'interopérabilité. Force est de constater qu'il n'y a pour le moment aucun équivalent à ces textes en matière de sûreté ferroviaire. Pour en revenir à son objet, cette directive « fixe les conditions et les procédures pour la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté. Elle précise les tâches qui incombent aux autorités compétentes des États membres, aux conducteurs de trains et aux autres parties prenantes du secteur, notamment les entreprises ferroviaires, les gestionnaires de l'infrastructure et les centres de formation »⁴⁷⁶. Libéraliser le transport ferroviaire international de voyageurs sans instaurer un système unifié de certification des conducteurs de train reviendrait à accepter que des conducteurs de train d'un État ayant ses propres exigences en matière de certification puisse circuler dans un autre État membre dans lequel ce conducteur ne respecte hypothétiquement pas les exigences en la matière. En assurant un nivellement de la sécurité au travers de la certification européenne des conducteurs de train, l'Union résout un problème qui aurait pu naître avec l'ouverture à la concurrence. Finalement, les conditions posées par la directive 2007/59/CE consistent en des exigences minimales telles que l'âge minimal, le suivi d'un cursus scolaire primaire et secondaire, l'aptitude physique et psychologique ainsi que les connaissances professionnelles requises⁴⁷⁷.

Le règlement (CE) n° 1370/2007, quant à lui, « a pour objet de définir comment, dans le respect des règles du droit communautaire, les autorités compétentes peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général qui soient notamment plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir »⁴⁷⁸. Outre la référence à la sûreté, ce règlement est essentiel car le service public du transport de voyageurs constitue l'une

⁴⁷⁵ Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté, *J.O.U.E.* n° L 315 du 3 décembre 2012, p. 51 – 79.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, article 1^{er}.

Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté, *op. cit.* note 475, articles 10 et 11.

⁴⁷⁸ Règlement 1370/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements 1191/69/CEE et 1107/70/CEE du Conseil, *J.O.U.E.* n° L 315, du 3 décembre 2007, p. 1 – 13, article 1^{er}.

des missions du transport ferroviaire au travers d'un réseau s'étendant sur le territoire des États. De plus, dans un cadre concurrentiel comme celui mis en place par les différents paquets ferroviaires, définir les règles relatives au service public de transport est primordial. Ainsi, l'article 1^{er} dudit règlement dispose que, « à cette fin, le présent règlement définit les conditions dans lesquelles les autorités compétentes, lorsqu'elles imposent des obligations de service public ou qu'elles en confient l'exécution à une entreprise, octroient une compensation aux opérateurs de service public en contrepartie des coûts supportés et/ou leur accordent des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution d'obligations de service public »⁴⁷⁹. Par le biais de ce règlement, l'Union encadre une notion inévitable à la bonne circulation d'un bon nombre de citoyens sur des lignes jugées non rentables afin de faire en sorte qu'il n'en découle aucune distorsion de concurrence.

Enfin, le règlement (CE) n° 1371/2007⁴⁸⁰ constitue le dernier acte du troisième paquet ferroviaire et crée un régime unique pour les droits et obligations des voyageurs du transport ferroviaire européen. Ce texte aborde notamment les règles relatives aux informations devant être fournies par les transporteurs ferroviaires, la responsabilité des entreprises ferroviaires, les assurances fournies aux voyageurs ainsi qu'à leurs bagages, la protection des personnes en situation de handicap ou encore le protocole de gestion des risques pour la protection des voyageurs⁴⁸¹. Ces mesures permettent aux voyageurs de bénéficier des mêmes garanties selon les États mais également aux transporteurs de garantir à ses voyageurs un niveau de protection juridique équivalent à celui de l'opérateur historique de l'État sur le territoire duquel il assure sa mission de transport.

Le rythme auquel les trois premiers paquets ferroviaires sont enchaînés démontre la volonté de la Commission d'avancer rapidement⁴⁸², parfois au détriment du bon déroulement de l'ouverture à la concurrence. Le troisième paquet ferroviaire donnant « un nouveau souffle à la création d'un espace ferroviaire communautaire sans frontière »⁴⁸³, force est de constater qu'il existe encore des manques. Le constat est le même que pour l'ouverture à la concurrence

⁴⁷⁹ *Ibid.*

⁴⁸⁰ Règlement 1371/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligation des voyageurs ferroviaires, *J.O.U.E.* n° L 315 du 3 décembre 2007, p. 14 – 41.

⁴⁸¹ *Ibid.*, article 1^{er}.

⁴⁸² V. Christine Salque, « Transport ferroviaire : libéralisation et intégration du marché européen », *Droit administratif*, n° 3, mars 2008, étude 4 : « L'adoption rapide de ces trois paquets ferroviaires traduit la volonté forte et ferme de la Commission d'aboutir à la création d'un espace ferroviaire européen. En effet, elle part du principe selon lequel seule la création d'un tel espace peut revitaliser le transport ferroviaire par l'ouverture de ces marchés ».

⁴⁸³ « Troisième paquet ferroviaire », *Revue de droit des transports*, n° 10, novembre 2007, alerte 85.

du fret, l'absence d'exigences de sûreté perdure. Si l'on avait pu penser que le caractère plus sensible de la protection des personnes aurait pu mener à une tentative d'intégrer la sûreté, les faits démontrent que ce n'est pas le cas.

Ces directives et règlements composant le troisième paquet démontrent une prise en compte de plus en plus importante du transport ferroviaire par l'Union européenne, la libéralisation étant le fer de lance de ce mouvement. Le débat autour du transport ferroviaire au sein de l'Union a d'ailleurs pris une ampleur considérable lorsque les discussions attenantes au quatrième paquet ferroviaire ont débuté, car lors des débats du troisième paquet, les parlementaires européens avaient rejeté la proposition d'ouverture à la concurrence des marchés ferroviaires nationaux en 2017⁴⁸⁴.

B) La finalisation de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs

Le quatrième paquet ferroviaire aboutissant entre autres à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de personnes est l'aboutissement de longues négociations entre la Commission et les États, cette dernière ayant revu ses prétentions à la baisse face à la réticence des États. Ainsi, le quatrième paquet ferroviaire, tel qu'adopté, ne représente pas parfaitement la volonté de la Commission européenne en termes d'évolution du secteur ferroviaire européen. La sûreté ferroviaire, au vu de ses caractéristiques, fait l'objet des mêmes réticences des États qui souhaitent garder leurs prérogatives en la matière. Malgré cela, il existe tout de même des avancées considérables au travers de ce quatrième paquet, la libéralisation en étant la preuve. A l'heure actuelle, la libéralisation se concrétise et les États se préparent à l'ouverture effective du marché ferroviaire. Il convient d'exposer les principaux éléments de quatrième paquet ferroviaire (1°) pour ensuite dresser un bilan de cette libéralisation du secteur ferroviaire (2°).

1° L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs

Le quatrième paquet ferroviaire présenté le 30 janvier 2013 et adopté en décembre 2016 a été le fruit de nombreuses discussions et se décompose en deux piliers, un pilier dit

⁴⁸⁴ « Transports ferroviaires communautaires - La libéralisation sur les rails », *Tourisme et Droit*, n°85, 10 février 2007, p.12.

« technique » et l'autre dit « marché ». Il intervient afin de compléter « l'espace ferroviaire unique européen et concrétisera donc le programme de la Commission en faveur d'un marché intérieur plus approfondi et plus équitable »⁴⁸⁵ et rend l'ouverture à la concurrence « inéluctable »⁴⁸⁶. Ce dernier paquet a été l'objet de nombreuses réticences des États qui y voient une rémanence de l'action libérale de la Commission et non la nécessité pour la survie du rail de prendre les mesures adéquates. Le pilier technique, quant à lui, a fait l'objet de moins de réticences des États en abordant principalement l'interopérabilité du système ferroviaire ainsi que sa sécurité⁴⁸⁷. L'objectif du pilier technique se situe également dans le fait de faciliter l'activité des exploitants ferroviaires et des constructeurs en facilitant le processus de certification⁴⁸⁸ (cette dernière étant obligatoire afin de circuler sur le réseau ferroviaire européen) et de leur faire gagner du temps à ce niveau⁴⁸⁹. Ici encore, la sûreté est absente des textes et débats du quatrième paquet ferroviaire. Ce constat n'est, malgré l'importance de cette notion pour le transport ferroviaire, pas surprenant.

Le règlement (UE) 2016/2337 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer⁴⁹⁰, le règlement (UE) 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil de la même date concernant l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer⁴⁹¹ ainsi que la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil de la même

⁴⁸⁵ Alexia Muller-Curzydlo, « Adoption du 'quatrième paquet ferroviaire' », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n°6, juin 2016, alerte 227.

⁴⁸⁶ Xavier Delpech, « Transport ferroviaire – Vers l'ouverture à la concurrence », *Juris tourisme*, n° 201, 15 octobre 2017, p. 10.

⁴⁸⁷ V. la Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) et la Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire, *op. cit.* note 46.

⁴⁸⁸ V. Alexia Muller-Curzydlo, « Adoption du 'quatrième paquet ferroviaire' », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n°7, juillet 2016, alerte 254 : « L'objectif global des changements est de permettre aux opérateurs ferroviaires et aux fabricants de matériel de leur permettre de gagner du temps. La réforme permet de faciliter une demande de certification en matière de sécurité ou d'autorisation de mise sur le marché d'un véhicule. Les demandes des opérateurs souhaitant exercer leurs activités dans plusieurs États pourront déposer leur demande auprès de l'Agence ferroviaire européenne, au lieu de le faire auprès des autorités de plusieurs pays de l'UE comme c'est le cas aujourd'hui ».

⁴⁸⁹ V. Xavier Delpech, « A la Une – Droit européen - Un quatrième paquet sur les rails », *Juris tourisme*, n° 151, 10 mars 2013, p. 6 : « Ces mesures ont pour objectif de réduire de 20 % les délais d'accès au marché pour les nouvelles entreprises ferroviaires et de réduire de 20 % le coût et la durée de la procédure d'autorisation du matériel roulant. Globalement, les entreprises devraient ainsi économiser 500 millions d'euros sur cinq ans ».

⁴⁹⁰ Règlement (UE) n° 2016/2337 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 abrogeant le règlement (CEE) n° 1992/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 354 du 23 décembre 2016, p. 20 – 21.

⁴⁹¹ Règlement (UE) n° 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 354 du 23 décembre 2016, p. 22 – 31.

date également relative, non seulement à l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, mais également à la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire⁴⁹² sont des instruments importants qui représentent la concrétisation d'une démarche de plusieurs années ayant pour objectif de relancer le transport ferroviaire.

Afin de procéder au mieux à cette libéralisation, le calendrier fixé prévoit des étapes selon lesquelles celle-ci doit se dérouler. Ainsi en France, la libéralisation du marché des services de transport de voyageurs sur les lignes conventionnées, c'est-à-dire les lignes TER ou TET, a mené à la possibilité pour l'État et les régions d'effectuer, dès le mois de décembre 2019, des appels d'offre mais avec la possibilité de conserver SNCF mobilité comme opérateur et ce, en vertu du règlement 2016/2338⁴⁹³. Toutefois, à partir de 2023, cette possibilité n'existera plus et l'attribution concurrentielle des marchés relatifs à ces lignes conventionnées sera obligatoire. Ce modèle expliqué concrètement *via* l'exemple français s'applique évidemment pour tous les États de l'Union. En ce qui concerne les lignes non conventionnées, les lignes à grande vitesse, le calendrier est quelque peu différent. En effet, les délais prévus sont plus courts en raison des caractéristiques différentes des lignes non conventionnées dont l'appréhension concurrentielle semble moins compliquée. Depuis le 3 décembre 2019, le monopole des opérateurs historiques sur les lignes non conventionnées a disparu et le mois de décembre 2020 a marqué la date à partir de laquelle ces lignes pouvaient être commercialisées par les nouveaux entrants pour l'horaire de service de l'année 2021.

Pour optimiser cette ouverture à la concurrence, le quatrième paquet ferroviaire prévoit un rôle accru des autorités nationales de régulation ferroviaire créées quelques années auparavant. L'objectif donné à ces autorités indépendantes est principalement de veiller au bon respect des règles de la libre concurrence mais également de permettre une saine cohabitation entre les différents acteurs qui pourront exercer sur le même réseau. Ainsi, il est prévu que « les organismes de contrôle devraient être habilités à surveiller la gestion du trafic, la planification du renouvellement ainsi que l'entretien programmé ou non programmé, de manière à s'assurer que ces activités ne donnent pas lieu à une discrimination »⁴⁹⁴. Le Parlement européen et le Conseil, au travers de cette disposition, mettent en avant leur volonté commune de pallier un maximum de moyens détournés d'outrepasser les règles de la libre concurrence y compris au

⁴⁹² Directive (UE) n°2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 352 du 23 décembre 2016, p. 1 – 17.

⁴⁹³ Règlement (UE) n° 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil, op. cit. note 491, article 1^{er}, 9), a).

⁴⁹⁴ Directive (UE) n°2016/2370 du Parlement européen et du Conseil, op. cit. note 492, (13).

travers de possibles travaux sur le réseau. Cette mission de surveillance confiée à des organismes nationaux de contrôle et relative à la gestion du trafic et des travaux contribue au bon fonctionnement du marché ferroviaire. Le rôle de ces autorités ou organismes de contrôle est central dans ce contexte de libéralisation tant l'emprise des monopoles étatiques était ancrée dans les mœurs en termes de transport ferroviaire. C'est pourquoi l'entrée de nouveaux opérateurs ferroviaire ne peut être rendue possible qu'au travers de l'existence de tels organes indépendants garantissant un traitement identique de ces nouveaux entrants vis-à-vis de l'opérateur historique par le gestionnaire d'infrastructures. Finalement, l'accroissement des pouvoirs des autorités de contrôle, l'ART en France par exemple, est inhérent à la libéralisation complète du transport par rail.

Les instruments composant le quatrième paquet ferroviaire semblent clairs, cependant, ils ne représentent pas l'exacte vision de la Commission quant à la libéralisation du rail. En effet, ils sont le fruit de longues négociations avec les États, ces derniers n'étant pas prêts à concéder l'intégralité des exigences de la Commission à ce sujet.

2° La difficile concrétisation de la libéralisation du transport ferroviaire

Au vu du laps de temps considérable existant entre l'adoption du troisième paquet ferroviaire et celle du quatrième, en considérant le temps écoulé entre les paquets ferroviaires précédents, nul doute que les discussions furent animées et que la libéralisation du transport national de voyageurs n'était pas du goût de tous⁴⁹⁵. S'ajoutent à cela les interventions du Parlement qui ont parfois modifié les propositions de la Commission⁴⁹⁶. Les débats autour de la libéralisation du marché du transport national de personnes par chemin de fer ont été le terrain d'affrontement de deux visions différentes du transport ferroviaire. D'un côté, la vision de la

⁴⁹⁵ V. Jean-Bernard Auby, « Transports – Quatrième paquet ferroviaire », *Droit administratif*, mars 2013, repère 3 : « L'ouverture du transport national de voyageurs est redoutée - honnie par certains - depuis un bout de temps, et l'approche de l'échéance de décembre 2019 n'apaisera sans doute pas les tensions. La SNCF estime que, sur les marchés des lignes régionales - TER - et des trains Intercités - lignes moyenne et longue distance hors TGV - elle est susceptible de perdre d'ici 2022 respectivement 30 et 40 % de parts de marché ! ».

⁴⁹⁶ V. notamment Laurence Idot, « Le train du 'quatrième paquet ferroviaire' s'arrête à la gare du Parlement... », *Europe*, n° 4, avril 2014, alerte 13 : « Si le pilier dit technique [...] a fait l'objet d'un accueil favorable, le Parlement européen ayant confirmé la nécessité de supprimer les obstacles administratifs et techniques, tel n'a pas été le cas du pilier « marché » du paquet [...] Alors que le Parlement européen a approuvé l'introduction d'un droit, pour les entreprises ferroviaires européennes, d'offrir des services intérieurs de transport de voyageurs dans tous les États membres dès 2019, les procédures d'appel d'offres pour les marchés de service public ont été reportées à 2023 et font l'objet de très importantes exceptions. Les amendements ne prévoient pas non plus de garantir l'indépendance effective du gestionnaire d'infrastructure et la transparence financière au sein de structures intégrées verticalement, deux éléments essentiels pour assurer selon la Commission un accès équitable et non discriminatoire au réseau ».

Commission qui, à l'instar de sa position sur les réseaux de télécommunication, considère que l'ouverture doit être totale avec une intervention étatique limitée et d'un autre côté, la vision des États qui souhaitent garder leurs prérogatives et leur mainmise sur le transport ferroviaire et qui ont pu observer les conséquences parfois brutales de l'ouverture à la concurrence menée à une vitesse inédite *via* les trois premiers paquets alors que la libéralisation du transport ferroviaire était la plus lente jusqu'alors⁴⁹⁷.

Au surplus, des difficultés pratiques sont intervenues dans la mise en œuvre des autres paquets ferroviaires. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne a largement abordé le sujet de la libéralisation du transport ferroviaire au travers de plusieurs arrêts en manquement condamnant certains États ne respectant pas les principes actés via les paquets ferroviaires⁴⁹⁸. C'est pourquoi certains affirment que « c'est aussi dans le prétoire que se construit le marché unique ferroviaire »⁴⁹⁹. Tous ces arrêts rendus en manquement en raison de certaines pratiques incompatibles avec la libéralisation du rail ont élevé la Cour de justice au rang d'acteur majeur de la concrétisation de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. L'intervention de la Cour de justice face à l'inaction de certains États est telle qu'une frange de la doctrine va jusqu'à évoquer une « bataille du rail »⁵⁰⁰. La France, par exemple, a été au même titre que d'autres États de l'Union pointée du doigt par la Cour pour le non-respect du principe d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis du ou des opérateurs ferroviaires⁵⁰¹. Les quelques arrêts de la Cour, très remarquables, sont le symbole de la réticence des États à appliquer les règles en termes de concurrence ferroviaire. C'est pourquoi il sera intéressant de voir l'action des États mais également de la Cour de justice à la suite de l'entrée en vigueur du quatrième paquet ferroviaire. Les États tiendront-ils les engagements pris ou bien la Cour de justice se verra-t-elle contrainte d'intervenir afin mettre un terme aux manquements de ces

⁴⁹⁷ *Ibid* : « Le transport ferroviaire est indéniablement l'industrie de réseau pour laquelle l'ouverture à la concurrence est la plus lente, bien qu'elle ait été timidement amorcée il y a plus de vingt ans avec l'adoption de la directive 91/440 CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement des chemins de fer [...]. Elle se heurte encore aujourd'hui à de multiples obstacles, au demeurant régulièrement dénoncés par les autorités de concurrence [...]. Le phénomène s'explique par de multiples, raisons historiques, sociales et politiques..., mais également techniques, le caractère de monopole naturel de l'infrastructure étant admis par la Commission ».

⁴⁹⁸ V. Stéphane de la Rosa ; Cécile Rapoport, « La bataille du rail a commencé. Premières décisions de la Cour de justice sur la mise en œuvre de directives ferroviaires », *op. cit.* note 431 : Concernant les premiers arrêts de la CJUE : « En présence d'un domaine qui demeure vierge de tout contentieux devant la Cour de justice, ces affaires [...] méritent une attention particulière car elles sont l'occasion d'interpréter les notions et les principes qui fondent la régulation du marché des services ferroviaires ».

⁴⁹⁹ Loïc Gard, « Marché unique ferroviaire : une douzaine d'arrêts en manquement pour expliquer les réformes européennes », *RTD Eur.*, n° 1, janvier 2014, p. 201.

⁵⁰⁰ V. Stéphane de la Rosa ; Cécile Rapoport, « La bataille du rail a commencé. Premières décisions de la Cour de justice sur la mise en œuvre de directives ferroviaires », *op. cit.* note 431.

⁵⁰¹ CJUE, aff. C-625/10, *Commission c/ République française*, *op. cit.* note 421.

derniers ? L'expérience de la libéralisation du fret ferroviaire puis du transport international de voyageurs et des difficultés éprouvées à ce moment entraîneront possiblement une adaptation facilitée, le calendrier fixé et les délais permettant aux États de prendre les devants.

Outre les obstacles juridiques à la libéralisation et à sa concrétisation dus aux anciens monopoles publics et la notion de monopole naturel longtemps inhérente au transport ferroviaire⁵⁰², de nombreux obstacles techniques ont persisté comme que le souligne Hubert Haenel lorsqu'il évoque le fait que « les différences techniques entre réseaux sont innombrables »⁵⁰³. Ces difficultés techniques faisant obstacle à la libéralisation sont la résultante des périodes de guerre durant lesquelles le transport ferroviaire avait pour principale utilité de transporter des troupes et des munitions. C'est pourquoi les États adoptaient des caractéristiques techniques ferroviaires différentes de leurs homologues telles que la largeur des rails par exemple. Selon le rapport de M. Haenel, il fût un temps où « il fallait jusqu'à sept locomotives différentes pour un trajet Milan/Anvers »⁵⁰⁴.

Pallier les obstacles d'ordre technique nécessite une volonté et des moyens importants. L'interopérabilité inhérente à la création d'un espace ferroviaire unique européen effectif peut engendrer la création de nouvelles lignes afin de passer outre les différences de réseau. Le quatrième paquet ferroviaire a répondu pour partie à certaines préoccupations de cet ordre au travers des directives dites sécurité⁵⁰⁵ et interopérabilité⁵⁰⁶. L'instauration d'autorités nationales indépendantes de régulation, quant à elle, constitue l'un des moyens de lutter contre les obstacles juridiques évoqués précédemment. Au regard de la libéralisation du transport aérien, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire revêt un caractère particulièrement compliqué. Quand on sait que la libéralisation du secteur aérien a duré une dizaine d'années, la première directive relative à la concurrence au sein du secteur ferroviaire de 1991 marque les

⁵⁰² Ronny Ktorza, « Les dernières évolutions de la libéralisation ferroviaire en Europe : un ensemble de textes inadaptés aux mutations du secteur », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n° 1, janvier 2018, étude 2 : « Les premiers monopoles naturels identifiés ont justement été les chemins de fer. Les investissements seraient si lourds et l'espace occupé si important qu'il serait inutile, voire nuisible d'essayer de dupliquer les infrastructures ferroviaires. Le concept de monopole naturel est ainsi une porte ouverte à un interventionnisme étatique accru, la puissance publique ayant une mission de gendarme habilitée à empêcher une concurrence jugée néfaste et à prévenir d'éventuels abus du monopoleur, prévention se traduisant souvent par une nationalisation de l'entreprise concernée ».

⁵⁰³ Hubert Haenel, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires européennes sur la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne*, Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 12 février 2009, p. 8.

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire, *op. cit.* note 450.

⁵⁰⁶ Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne, *op. cit.* note 46.

prémices d'un processus bien plus lent. Bien entendu, les difficultés évoquées, mêlées à la rémanence de la souveraineté territoriale si chère aux États en matière de transport ferroviaire en sont les principales raisons.

Si des obstacles ont longtemps subsisté à l'ouverture à la concurrence⁵⁰⁷ jusqu'à la considérer comme un « chantier bien incertain et inabouti »⁵⁰⁸, les instruments aujourd'hui en place pourraient avoir la capacité de concrétiser la volonté de la Commission. Toutefois, la situation est plus compliquée dans les faits. L'adoption et la mise en œuvre des quatre paquets ferroviaires sont révélatrices de la manière de procéder de la Commission européenne qui, lorsqu'elle aborde un sujet, applique la politique des petits pas. Sa volonté de sans cesse optimiser le transport ferroviaire est centré autour de quelques axes centraux : la sécurité, l'interopérabilité et la concurrence. Or, l'amélioration du transport ferroviaire ne se limite pas à ces thèmes⁵⁰⁹.

A la lumière de la sûreté ferroviaire, l'évocation des paquets ferroviaires et plus particulièrement du quatrième, met en lumière l'absence totale de cette dernière dans les débats attendant à la libéralisation du secteur. Ce constat qui ressort de la lecture de ce quatrième paquet, est également pointé du doigt par Muriel Ubéda-Saillard qui évoque non seulement l'absence à l'époque de la sûreté dans le projet de quatrième paquet ferroviaire mais aussi dans la directive dite « refonte » qui crée un espace ferroviaire unique européen⁵¹⁰. Or, comme il le sera démontré plus tard, il paraît invraisemblable d'aborder la libéralisation du transport ferroviaire sans mentionner la sûreté ferroviaire qui ne doit pas être un facteur de distorsion de la concurrence. Mais de manière encore plus importante, il paraît totalement incompréhensible de créer l'espace ferroviaire unique européen sans aborder la sûreté. Pourtant, il semble que ce soit effectivement le cas. C'est pourquoi il est opportun de mettre en avant une seconde facette de

⁵⁰⁷ V. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions du 30 janvier 2013 sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE relatives à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le quatrième paquet ferroviaire, COM/2013/034 final : « Plusieurs obstacles peuvent être recensés, qui empêchent les nouveaux entrants sur le marché (y compris les entreprises ferroviaires historiques titulaires d'une licence dans un autre État membre) d'offrir des services internationaux sur la base de la directive. Une mise en œuvre tardive et, dans certains cas, restrictive de la directive, ainsi que la persistance des discriminations dans l'accès à l'infrastructure et aux services liés au rail, ce qui a donné lieu aux procédures d'infraction concernant la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire, ont une incidence négative sur le marché ».

⁵⁰⁸ Loïc Gard, *Chronique Droit européen des transports – Adoption du quatrième paquet ferroviaire : le volet 'marché et gouvernance'* », *RTD Eur.*, n° 2, 25 juillet 2017, p. 362.

⁵⁰⁹ V. Gabriel Ecker, « Concurrence et régulation », *RFDA*, n° 5, 15 novembre 2018, p. 866 : « La promotion de la concurrence n'est pas le seul levier d'amélioration du transport ferroviaire ».

⁵¹⁰ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 319.

l'approche européenne du secteur ferroviaire, la création de l'espace ferroviaire européen opérée par la directive refonte citée précédemment⁵¹¹.

Section 2 : L'espace ferroviaire unique européen

L'espace ferroviaire unique européen tant souhaité par la Commission européenne pose aujourd'hui encore beaucoup de questions, notamment celle de la réglementation ferroviaire. En revanche, il sera intéressant par la suite de procéder à une étude de la place de la sûreté ferroviaire au sein de ce même espace. S'ajoutant aux quatre paquets ferroviaires, le « recast » de 2012⁵¹² est un texte incontournable en ce qui concerne l'espace ferroviaire unique européen et marque l'existence juridique de celui-ci (§1). Toutefois, force est de constater que l'existence d'un espace ferroviaire unique européen achevé est contestable dans la pratique (§2).

§1 : L'existence juridique de l'espace ferroviaire européen

La volonté de créer un espace ferroviaire unique européen n'est pas nouvelle mais dans les faits, l'achèvement supposé de sa création s'est longtemps fait attendre. Naturellement, consacrer une étude à l'espace ferroviaire unique européen revient, dans un premier temps, à effectuer une analyse en deux étapes consistant à aborder d'une part la création de cet espace (A), puis ses caractéristiques d'autre part (B).

A) La création de l'espace ferroviaire unique européen

L'idée de créer un espace ferroviaire unique à l'échelle de l'Union date intrinsèquement de la création des communautés européennes au sein de laquelle une volonté de libre circulation est née. Ainsi, cette volonté de créer l'espace ferroviaire unique s'inscrit dans une politique plus globale de l'Union (1°), volonté concrétisée par l'adoption de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen (2°).

⁵¹¹ Directive 2012/34/UE du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (refonte), *J.O.U.E.* n° L 343 du 14 décembre 2012, p. 32–77, (rect. n° L67 du 12 mars 2015).

⁵¹² *Ibid.*

1° Une ambition ancienne s'inscrivant dans la politique globale de l'Union européenne

Si l'Union explora l'idée de la création d'un espace ferroviaire unique dès la fin des années 70 pour pallier le déclin du rail, la volonté de créer un espace de libre circulation des transports de manière générale est plus ancienne. A la création des communautés européennes en 1957, les traités fondateurs affichent clairement l'objectif d'une politique commune des transports ayant pour finalité, à terme, de permettre aux citoyens européens de circuler de manière simplifiée via des transports transnationaux sur le territoire de l'Union. Malgré cette volonté existante pour tous les types de transport, les choses se sont *de facto* montrées bien compliquées en ce qui concerne le transport ferroviaire. Or, le déclin du rail dans les années 70 fut tel qu'une réponse devait être apportée. En effet, la part modale du transport ferroviaire, qu'il s'agisse du transport de passagers ou du fret, connut une chute considérable depuis ces années⁵¹³. La généralisation des automobiles et la montée en puissance du transport aérien ont rendu le transport ferroviaire presque obsolète aux yeux de la population.

Ainsi, la création d'un espace ferroviaire unique européen, avec tout ce qu'il implique, fut perçue comme un moyen, peut-être même le seul, d'inverser cette tendance désastreuse pour le transport ferroviaire. Outre l'aspect financier de ce déclin, le rail apparaît depuis plusieurs années comme étant le transport durable par excellence, le moins impactant pour l'environnement⁵¹⁴. Ce constat vient par conséquent renforcer l'idée selon laquelle le transport ferroviaire devait se renouveler afin de se relancer. De surplus, le transport ferroviaire est d'une importance capitale dans certaines régions reculées pour les habitants desquelles le train permet un désenclavement non négligeable. Créer un espace ferroviaire unique européen dans lequel la concurrence est assurée doit pouvoir permettre l'existence d'une offre sur ces lignes, parmi lesquelles les lignes de desserte fine du territoire en France, parfois jugées non rentables dont l'apport à la population peut être essentiel. Le déclin du rail peut par conséquent nuire aux habitants de manière directe. La lutte contre ce déclin est un cheval de bataille de l'Union tant ce dernier est important et cela ne concerne pas uniquement le transport de voyageurs. Comme

⁵¹³ V. Jean-Marie Pontier, « Les transports ferroviaires » in *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 5 (folio n°1750) - Région : interventions de la région, point 711 : « depuis 2000, plusieurs 'paquets ferroviaires' ont été adoptés par l'Union européenne. La part modale du transport ferroviaire est toutefois restée modeste, ce qui s'explique, selon la Commission, en partie par des questions d'adéquation (le transport ferroviaire n'est, par exemple, pas adapté à des trajets urbains de courte distance comme les déplacements au supermarché), mais également par des entraves à l'entrée sur le marché, qui nuisent à la concurrence et à l'innovation. ; point 727 : « la part modale du transport ferroviaire de marchandises est passée de 11,5 % à 10,2 % depuis 2000 ». ; Caroline London, « Droit communautaire de l'environnement », *op .cit.* note 460, p. 721 : l'auteure évoque notamment un « déclin » de la part modale du ferroviaire observé au cours des 30 dernières années.

⁵¹⁴ V. entre autres CNAM, *Transport ferroviaire et développement durable* [en ligne], www.cnam.fr.

le rappelle Loïc Grard, « enrayer le déclin du fret ferroviaire fait aussi partie du lot des préoccupations du fait de chiffres devenant de plus en plus alarmant, en dépit d'une ouverture totale à la concurrence acquise depuis 2007 »⁵¹⁵. Créer un espace ferroviaire unique européen semble à ce moment urgent dans le sens où, malgré l'ouverture à la concurrence du fret, le train reste à la marge. Ainsi, le constat pourrait être le même pour la libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs si le paradigme ne change pas. C'est pourquoi la Commission a accéléré le processus de création d'un espace ferroviaire unique européen dont les caractéristiques iront au-delà de la libéralisation, créant un cadre global poursuivant l'objectif de regain d'intérêt pour le transport par rail.

Avant l'intervention de la directive 2012/34/UE, de longues discussions autour de la création de l'espace ferroviaire unique européen eurent lieu. Dans un premier temps, la question qui se pose est celle de savoir ce que recouvre cette notion d'espace ferroviaire unique européen. Or, il n'existe pas de définition précise de ce que représente cet espace. Bien entendu, il existe un socle reconnu par tous comme constituant l'espace ferroviaire unique européen composé par l'interopérabilité, la sécurité ainsi que la libre concurrence.

Parmi les textes ayant permis d'aboutir à la directive établissant un espace ferroviaire unique européen, la communication de la Commission du 17 septembre 2010 concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen⁵¹⁶ dans laquelle cette dernière entend créer cet espace afin de mettre sur pied un véritable marché européen du transport ferroviaire en poursuivant le processus de libéralisation enclenché depuis plusieurs années. S'ajoute à cela le livre blanc de la Commission abordant la création d'un espace européen unique des transports⁵¹⁷ qui fait notamment état du fait que l'Union doit s'engager à trouver des solutions au réchauffement climatique en diminuant les émissions de gaz à effet de serre y compris dans les transports. Ce livre blanc fait d'ailleurs de la concurrence un élément nécessaire à la création d'un espace européen unique des transports. Au travers de l'innovation et de la mise en concurrence, l'objectif est de créer ce qu'appelle ce livre blanc un « réseau européen de mobilité »⁵¹⁸. Si ce texte aborde les différents modes de transports, il est aisé de percevoir au

⁵¹⁵ Loïc Grard, « L'espace ferroviaire unique européen : des réalités ou des chimères ? », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, mai 2015, p. 337.

⁵¹⁶ Communication de la Commission du 17 Septembre 2010 concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen, COM/2010/0474 final.

⁵¹⁷ Livre blanc de la Commission du 28 mars 2011 : Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM(2011) 144 final.

⁵¹⁸ *Ibid.*

travers de celui-ci les prémices d'un espace ferroviaire unique européen, espace qui s'inscrit parfaitement dans la politique globale de l'Union européenne.

Finalement, l'espace ferroviaire unique européen est la résultante, voire même un certain aboutissement, de l'application de principes portés par l'Union depuis de nombreuses années. Parmi ces principes, la liberté de circulation portée par l'article 3 du Traité sur l'Union européenne. En lien direct avec elle, s'ajoute à la liberté de circulation un autre objectif mis en avant par l'Union, celui de la mise en œuvre d'un marché intérieur⁵¹⁹. La mise en place d'un espace ferroviaire unique européen via les quatre paquets a également pour finalité d'achever ce dernier et de rendre le secteur ferroviaire plus efficient⁵²⁰.

Les objectifs et intérêts de l'espace ferroviaire unique européen sont clairs. Néanmoins, le temps écoulé entre la nécessité de relancer le train et la directive établissant un espace ferroviaire unique européen dénote de difficultés flagrantes quant à la construction de cet espace. Les caractéristiques du transport ferroviaire ainsi que l'emprise inhérente des États sur ce mode de transport ont fortement ralenti la construction de l'espace ferroviaire unique européen. De plus, si la directive 2012/34 est inévitable lorsqu'il est question d'espace ferroviaire unique européen, il est intéressant de se demander si cette dernière permet de résoudre les difficultés évoquées ici.

2° L'importance du « recast »

Le 21 novembre 2012 est adoptée la directive 2012/34/UE établissant l'espace ferroviaire unique européen aussi appelée « recast ». Le titre de la directive est très intéressant en ce qu'il induit qu'à partir de ce moment, l'espace ferroviaire unique européen existe et est effectif. L'instauration de cet espace intervient pour édifier le marché ferroviaire européen⁵²¹.

⁵¹⁹ « Refonte de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen », *Revue de droit des transports*, n° 1, janvier 2013, comm. 15 : « Toutes ces directives visent à assurer la réalisation de l'espace ferroviaire européen unique. À travers cet objectif, les institutions de l'Union entendent permettre une plus grande intégration du secteur des transports ferroviaires de l'Union, ce qui représente un élément essentiel tant pour l'achèvement du marché intérieur que pour redynamiser les chemins de fer. La question ferroviaire est d'autant plus importante que ce mode de transport représente un enjeu majeur du secteur des transports de l'Union dans l'optique de favoriser une mobilité plus durable ».

⁵²⁰ V. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 30 janvier 2013 relative au « quatrième paquet ferroviaire – Achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes », COM/2013/025 final.

⁵²¹ Cécile Rapoport, Stéphane de la Rosa, « Enjeux et réalités d'un espace ferroviaire unique européen », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, Bruxelles : Bruylant, mai 2015, p.1 : « L'Europe du ferroviaire est, depuis plus d'une décennie, une réalité économique et juridique. En envisageant la réalisation d'un 'espace ferroviaire unique européen', l'Union a entrepris de combler

A première vue, l'existence concrète de cet espace semble contestable ou tout du moins peut-être questionnée⁵²². En effet, cette directive effectue une refonte des trois premiers paquets ferroviaires en apportant quelques modifications et le quatrième paquet ferroviaire est à cette époque encore au cœur de vifs débats. Or, l'espace ferroviaire unique européen, s'il ne s'y limite pas, ne peut se construire sans une totale libéralisation qui n'interviendra qu'à la suite de l'application du quatrième paquet. C'est pourquoi le titre de la directive établissant un espace ferroviaire européen peut être remis en question.

S'ajoutant à l'impact juridique de cette directive, la symbolique est très forte. Au travers de ce texte, l'Union envoie un message fort selon lequel en pleine période de négociations autour du quatrième paquet, elle compte véritablement créer un espace ferroviaire unique européen au sein duquel la libre concurrence sera la règle⁵²³. Globalement, « la directive vise à établir un espace ferroviaire européen unique par une plus grande intégration du secteur des transports ferroviaires de l'Union »⁵²⁴. Derrière la refonte des règles des premiers paquets et de quelques modifications se cache une véritable déclaration d'intention de l'Union, un pas en avant dans la construction de l'espace ferroviaire unique européen tant attendu.

Le « *recast* » se trouve ainsi être le fruit des trois premiers paquets, la directive 2012/34/UE prise isolément et hors de ce contexte n'aurait pas le même impact. Il s'agit dans un sens d'une démarche de simplification du droit, d'une condensation de textes préexistants malgré quelques modifications ou encore de l'abrogation de certaines règles obsolètes⁵²⁵. La directive récolte les fruits du travail mené autour des trois premiers paquets ferroviaires et cherche, au travers du retour d'expérience effectué sur eux, certes avec un recul limité, à résoudre certains problèmes apparus dans la pratique. Il s'agit également d'un moyen pour l'Union de réaffirmer sa volonté de libéralisation du transport ferroviaire. Cette directive est

une lacune importante de la politique européenne des transports et d'édifier un véritable marché du ferroviaire, jusqu'alors fragmenté et compartimenté ».

⁵²² V. Loïc Grard, « L'espace ferroviaire unique européen : des réalités ou des chimères ? », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, mai 2015, p. 337 : « Oui l'espace ferroviaire unique européen doit avoir quelque chose de réel, puisque dans son cadre juridique de base l'affiche [...] Mais si la vitrine juridique paraît bien ordonnée, qu'en est-il de l'arrière-boutique ? L'affichage correspond-il à la réalité ? Cet objectif clamé depuis bientôt vingt-cinq ans est-il atteint ? ».

⁵²³ *Ibid.*, « Ce [quatrième] paquet a été élaboré pour lever les derniers obstacles à l'établissement d'un espace ferroviaire unique européen », dont les restrictions de concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs. Ce qui est également intéressant ici, c'est la Commission admet à ce moment que l'espace ferroviaire unique européen n'est pas établi malgré l'existence de la directive 2012/34 « établissant un espace ferroviaire unique européen ».

⁵²⁴ ARAF, Avis n° 2015-023 du 1^{er} juillet 2015 sur les projets d'ordonnance et de décrets transposant la directive 2012/34/UE.

⁵²⁵ V. Loïc Grard, « Chronique Droit européen des transports – Transport ferroviaire : refonte de la législation sur les conditions d'accès au marché », *RTD Eur.*, n° 2, 21 août 2013, p. 365.

une étape, elle « ne comporte donc pas l'ultime étape de libéralisation du transport des voyageurs mais s'en tient à organiser et confirmer les libéralisations déjà prévues par les directives précédentes »⁵²⁶.

En termes de fond, cette refonte des textes précédents ne constitue pas une révolution mais ses apports sont non négligeables. Par exemple, la validité de la séparation comptable entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique faisant partie de la même entité est agrémentée du fait que le transfert d'aides publiques est interdit entre ces deux acteurs⁵²⁷. En effet, ce type de transfert constitue une atteinte flagrante à la concurrence vis-à-vis des autres opérateurs. En ce qui concerne les fonctions essentielles, la directive 2012/34/UE dispose que « si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, les fonctions visées au chapitre IV, sections 2 et 3, sont assumées respectivement par un organisme de tarification et par un organisme de répartition qui sont indépendants des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel »⁵²⁸. Parmi les nouveautés, une disposition est essentielle, celle selon laquelle « le gestionnaire de l'infrastructure, tout en respectant les exigences en matière de sécurité et en maintenant et améliorant la qualité de service de l'infrastructure, est encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès »⁵²⁹. Cette disposition vise finalement une baisse des coûts qui doit se répercuter sur le prix des billets pour les usagers.

Il est inutile de reprendre l'intégralité des dispositions de cette directive pour comprendre ses objectifs. Sans marquer une cassure avec les avancées précédentes, le « *recast* » vient entériner les avancées précédentes dont l'application pratique fut compliquée. Par ce biais, l'Union prouve sa détermination à mener à bien son combat pour la libéralisation du transport ferroviaire. Les nouvelles règles mises en place visent une acceptation progressive de la libéralisation totale à venir par les États. La directive 2012/34/UE représente les prémices nécessaires au quatrième paquet ferroviaire censée entériner la création de l'espace ferroviaire unique européen notamment au travers de la libéralisation des services conventionnés de

⁵²⁶ ARAFER, *Du 1^{er} au 4^{eme} paquet ferroviaire* [en ligne], www.arafer.fr.

⁵²⁷ Directive 2012/34/UE du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (refonte), *J.O.U.E.* n° L 343 du 14 décembre 2012, p. 32–77, (rect. n° L67 du 12 mars 2015), article 6 §1.

⁵²⁸ *Ibid.*, article 7 § 2.

⁵²⁹ Directive 2012/34/UE du Parlement Européen et du Conseil, op. cit. note 527, article 30 § 1.

transport de voyageurs⁵³⁰. Cet espace ainsi établi est propre au transport ferroviaire qui est doté de spécificités ici prises en compte et qui expliquent les difficultés rencontrées. C'est pourquoi il est intéressant d'étudier les caractéristiques de l'espace ferroviaire unique européen.

B) Les caractéristiques de l'espace ferroviaire unique européen

Tel que présenté par la directive 2012/34/UE et par l'étude de l'ensemble des paquets ferroviaires, l'espace ferroviaire unique européen est principalement axé autour de deux paramètres centraux. Il s'agit d'une part de l'ouverture à la concurrence (1°) et d'autre part de l'harmonisation technique du rail européen (2°).

1° L'ouverture à la concurrence comme fer de lance de l'espace ferroviaire unique européen

Il ressort de l'étude des quatre paquets ferroviaires que la concurrence est un sujet sensible et primordial depuis de nombreuses années lorsqu'il est question de transport ferroviaire. Longtemps resté l'apanage des seuls États, le transport ferroviaire s'internationalise et la question de sa libéralisation fut inévitable. La volonté de renforcer la position du train sur le marché des transports *via* la création d'un espace ferroviaire unique européen ne pouvait se concrétiser sans cette étape. L'évocation des quatre paquets ferroviaires et les longueurs de calendrier⁵³¹ y attendant démontrent que cette rupture avec les anciennes traditions ferroviaires se sont faites par étapes successives, une approche nécessaire à la réussite de ce processus de relance et de libéralisation du rail.

Aujourd'hui, la notion d'espace ferroviaire unique européen ne peut se détacher de la libre concurrence. Il semble même que sans libéralisation, il ne peut exister d'espace ferroviaire unique européen effectif. Les raisons sont simples : d'une part, il paraît inconcevable de créer un espace ferroviaire unique européen si les opérateurs nationaux restent enclavés chacun dans leur État respectif et d'autre part, l'objectif de permettre aux citoyens européens de circuler facilement sur le territoire de l'Union nécessite une ouverture à la concurrence dont la finalité

⁵³⁰ V. Fanny Mahler, « Les autorités organisatrices de transport face à l'ouverture à la concurrence des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n° 3, mars 2019, comm. 18.

⁵³¹ Ces « longueurs de calendrier » évoquent le fait que l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire a été évoquée dès 1991. En revanche, force est de constater que les trois premiers paquets ferroviaires ont été mis en œuvre à des intervalles très courts au vu de l'ampleur des sujets abordés.

se trouve en partie dans la baisse des tarifs pour les usagers du train et la diversité de l'offre de transport. L'espace ferroviaire unique européen ne concerne ainsi pas uniquement les usagers mais au même titre les opérateurs qui ont ou auront la possibilité de se positionner sur différents marchés afin de diversifier les offres en termes de prix et de trajets. Il serait réducteur de penser les bénéfices de la libéralisation comme étant des bénéfices qui ne concernent que les usagers. La valeur économique de l'ouverture à la concurrence se situe également dans l'extension des services de certains opérateurs voire la création de nouveaux opérateurs. Ce double bénéfice souhaité et attendu fait de la libéralisation un facteur incontournable de la création d'un espace ferroviaire unique européen.

L'ouverture à la concurrence semble si primordiale à la Commission européenne que cette dernière dut se battre pour parvenir à ses fins. L'exemple du quatrième paquet ferroviaire est intéressant à ce sujet. Malgré la réticence des États⁵³² et les échecs pratiques liés à la libéralisation du fret, la Commission a réussi à ancrer l'étape finale de la libéralisation du rail dans les textes après plusieurs années de tractation. Comme le soulignait Loïc Gard, au moment des négociations, « avec le quatrième paquet, un peu à l'image de ce qui se passe pour le marché de l'électricité, les propositions de la Commission convergent vers une intervention qui force à la concurrence moins qu'elle ne la permet ou la facilite »⁵³³. Ce dernier va même plus loin en expliquant que « le ferroviaire devient ainsi le symbole du marché unique fabriqué à marche forcée à l'aide d'interventions »⁵³⁴. A la vue de ce constat, force est de constater que la concurrence n'est pas naturelle dans le milieu du transport ferroviaire. L'Union européenne rencontrant des difficultés à imposer son modèle d'espace ferroviaire unique européen compte tenu des nombreuses décennies durant lesquelles elle était clairement exclue du domaine ferroviaire, elle tente de faire émerger un modèle contraignant de concurrence menant à la concrétisation de ce projet. Aux yeux de la Commission, la libéralisation est une nécessité au même titre que l'espace ferroviaire unique européen.

Ce qu'il était intéressant de remarquer ici, c'est le rôle de la concurrence dans la politique de l'Union vis-à-vis du transport ferroviaire. La Commission estime dans de nombreux cas que la libéralisation est nécessaire. Cette concurrence imposée est le seul moyen,

⁵³² Thomas Destailleur, « Quels regards des doctorants en droit sur l'actualité ferroviaire ? », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n° 5, mai 2017, dossier 1 : « Cette densification [du droit des activités ferroviaires] a fait émerger de nombreux clivages en matière ferroviaire au niveau européen et au sein des États membres freinant la création de l'espace unique, clivages qui s'expliquent peut-être par un obstacle culturel ».

⁵³³ Loïc Gard, « L'espace ferroviaire unique européen : des réalités ou des chimères ? », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, op. cit. note 522, p. 338.

⁵³⁴ *Ibid.*

selon la Commission européenne, de parvenir à créer un véritable espace ferroviaire unique européen. C'est pourquoi elle en a fait son cheval de bataille. Cette période charnière pour le transport ferroviaire est le terrain d'affrontement de points de vue divergents à ce sujet. La détermination de la Commission européenne participe évidemment au constat selon lequel il serait bien compliqué de créer un espace ferroviaire unique européen sans assurer l'ouverture à la concurrence en son sein.

Malgré cela, il est nécessaire de souligner que la seule libéralisation ne constitue pas l'élément unique permettant la création d'un espace ferroviaire unique européen. Un élément complémentaire est inévitable pour ce type de transport dont les infrastructures sont captives, il s'agit de l'harmonisation technique.

2° L'harmonisation technique du rail européen

L'héritage de ce qui a parfois été appelé l'État ferroviaire est simple en termes d'infrastructures et de matériel roulant, il existe une multitude de standards techniques propres à chaque État. Dans les faits, de nombreuses différences apparaissent comme la largeur des rails qui est un critère essentiel pour y faire circuler le matériel roulant. Par conséquent, pour voyager d'un État à un autre par la voie ferroviaire, un changement de train était nécessaire. Créer un espace ferroviaire unique européen passe inévitablement par un rapprochement des pratiques techniques des États membres afin de faciliter la circulation entre États. La Commission européenne le rappelle dès 2010 lorsqu'elle évoque le fait que, « guidé par des considérations locales, chaque État a mis en place son propre système ferroviaire en fonction de ses industries nationales, tandis que les compagnies ferroviaires ont adopté leurs propres normes techniques et opérationnelles. Cette évolution explique le morcellement structurel du système ferroviaire européen qui demeure, aujourd'hui encore, un obstacle majeur au développement d'un espace ferroviaire unique européen »⁵³⁵.

D'un point de vue concurrentiel, il est aisé de déceler la complémentarité de la libéralisation du transport ferroviaire avec l'harmonisation technique. L'ouverture à la concurrence ne peut être que favorisée par une harmonisation des moyens techniques attendant au transport ferroviaire sur le territoire de l'Union européenne et la structure des paquets

⁵³⁵ Document de la Commission du 17 septembre 2010, Communication de la Commission concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen.

ferroviaire est très parlante à ce sujet. Effectivement, les paquets ferroviaires n'abordent pas uniquement la libéralisation ou les évolutions techniques du rail européen mais ces deux sujets sont traités conjointement. En d'autres termes, les paquets ferroviaires contiennent différentes directives et règlements abordant à la fois l'ouverture à la concurrence, les préoccupations quant à cette harmonisation technique ainsi que des règles harmonisées en lien avec la sécurité. L'Union conçoit la création de son espace ferroviaire unique européen au travers d'un travail effectué sur ces sujets principalement, en considérant que la sécurité fait partie intégrante de cette harmonisation technique en ce qu'elle est inhérente au transport en lui-même. Lorsqu'il est question ici d'harmonisation technique, ce terme regroupe bon nombre de caractéristiques du transport ferroviaire, y compris notamment le système de signalisation⁵³⁶ ou encore la formation des conducteurs de trains qui relèvent de la mise en place d'un niveau de sécurité commun.

Finalement, l'interopérabilité, parfois vue comme un levier de « l'excellence ferroviaire »⁵³⁷, devient l'un des thèmes centraux de la création de l'espace ferroviaire unique européen et des paquets ferroviaires. Sans cette interopérabilité, il ne peut exister d'espace ferroviaire européen. Inutile de rentrer dans les détails des différents règlements et directives pour comprendre l'importance de l'harmonisation. La création de l'Agence ferroviaire européenne⁵³⁸ constitue l'un des symboles de cette importance. Cette dernière a pour mission de créer des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) afin de parvenir à l'interopérabilité du système ferroviaire européen de manière moins radicale et plus échelonnée qu'au travers des paquets ferroviaires⁵³⁹. Afin de remplir cet objectif, les exigences mises en place par l'Agence ferroviaire européenne, puis adoptées par la Commission, viennent régir les paramètres des sous-systèmes composant le système ferroviaire européen. Par exemple, ces STI procèdent à une uniformisation des règles relatives aux infrastructures, au matériel roulant, aux systèmes de contrôle-commande et de signalisation ou encore aux tunnels.

⁵³⁶ V. à ce sujet les travaux autour de l'ERMS (« European Rail Management System »).

⁵³⁷ V. Jacques Barrot, « L'excellence ferroviaire : de nouvelles perspectives ouvertes pour l'Europe », *RMCUE*, n° 508, 10 mai 2007, p. 281.

⁵³⁸ V. le Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne, *op. cit.* note 45.

⁵³⁹ « Rapport sur l'interopérabilité et la sécurité ferroviaires », *Revue de droit des transports*, n° 10, octobre 2009, alerte 107 : « La progression vers l'interopérabilité est quant à elle un processus lent. Des solutions radicales ne peuvent être appliquées en raison de la longue durée de vie des infrastructures ferroviaires. Dans ces conditions, la Commission européenne se concentre sur la mise en œuvre de spécifications techniques qui produiront des effets bénéfiques importants à court et à moyen terme ».

Le rôle de l'Agence ferroviaire est central dans la création de l'espace ferroviaire unique européen, notamment au travers des avis et recommandations adressés à la Commission européenne⁵⁴⁰ qui participent à la préparation des STI. Sans la création des STI (sui sont des règlements adoptés par la Commission européenne) à laquelle l'Agence contribue fortement, il serait inenvisageable de créer un véritable espace de libre concurrence au sein duquel il existe des standards minimums de sécurité. Le respect de ces règles de sécurité est également primordial pour l'existence d'un tel espace. Des distorsions selon les États en termes d'infrastructures ou de règles de sécurité représenteraient des entraves à sa concrétisation. Pour prendre un autre exemple, les autorisations de mise en circulation représentent un enjeu particulièrement important. Comme l'explique la Commission européenne dans un communiqué de presse du 30 janvier 2013, l'objectif était de faire de l'Agence ferroviaire le « 'point de contact unique' chargé pour l'ensemble de l'UE de la délivrance des autorisations de mise sur le marché des véhicules et de la certification en matière de sécurité des opérateurs »⁵⁴¹. L'harmonisation de toutes ces règles de sécurité ainsi que des caractéristiques techniques que doit revêtir aujourd'hui le rail européen constitue un grand pas en avant dans la construction de l'espace ferroviaire unique européen. Toutes ces avancées étaient inconcevables il y a quelques dizaines d'années de cela. Malgré tout, il est important de préciser que l'harmonisation de ces règles techniques fut moins difficile à faire accepter aux États membres par la Commission que les règles relatives au marché, c'est-à-dire les règles concernant la libéralisation du rail. En d'autres termes, le pilier technique du quatrième paquet ferroviaire fut moins compliqué à adopter puis mettre en œuvre que le pilier politique⁵⁴².

Malgré toutes ces avancées qui tendent vers la création d'un espace ferroviaire unique européen, il semblerait que la réalité soit plus nuancée que le titre de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen.

⁵⁴⁰ V. Jacopo Alberti, « L'utilisation d'actes de *soft law* par les agences de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, n° 576, 3 mars 2014, p. 161.

⁵⁴¹ Communiqué de presse de la Commission européenne, *Les chemins de fer européens à la croisée des chemins : la Commission adopte les propositions relatives au quatrième paquet ferroviaire*, 30 janvier 2013.

⁵⁴² V. notamment Laurence Idot, « Le train du 'quatrième paquet ferroviaire' s'arrête à la gare du Parlement... », *op. cit.* note 496.

§2 : L'espace ferroviaire unique européen, un achèvement contestable in concreto

La volonté inoxydable de la Commission européenne de créer un espace ferroviaire unique européen butte, malgré les instruments juridiques en place, à certaines volontés et pratiques étatiques allant à l'encontre des principes posés à cet effet. Au regard de certains éléments dont l'existence semble aller à l'encontre de la notion d'espace ferroviaire unique européen, il est parfois possible de se demander si ce dernier est réellement effectif. Dans la pratique, des difficultés apparaissent quant à la concrétisation de l'espace ferroviaire unique européen (A). Finalement, force est de constater que ces difficultés *in concreto* ainsi que l'absence de prise en compte de certaines préoccupations qui devraient être des priorités mènent à penser que l'espace ferroviaire unique européen n'est pas encore achevé (B).

A) Des difficultés indéniables

Le combat de la Commission européenne pour la création de l'espace ferroviaire unique européen, notamment au regard des nombreuses difficultés rencontrées autour de la libéralisation, n'est pas terminé. Il existe des sujets pour lesquels les États tentent de contourner les principes posés par les paquets ferroviaires, c'est le cas de la séparation des fonctions (1°). De plus, les difficultés pratiques sont telles que les interventions de la Commission européenne et des autorités de régulation sont devenues nécessaires afin de sanctionner les mauvaises pratiques (2°).

1° La quête inachevée de la séparation des fonctions

La séparation des fonctions entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire historique est au cœur des préoccupations concernant le transport ferroviaire depuis la directive de 1991⁵⁴³ considérée comme l'instigatrice des paquets ferroviaires et du mouvement de libéralisation du rail. Cependant, la réticence des États à ce sujet est palpable et ces derniers usent parfois de stratagèmes dans le but de contourner cette séparation. Mais à cela

⁵⁴³ Directive 91/440/CEE du Conseil du 21 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires *op. cit.* note 420.

s'ajoute le fait que la pression des États a contribué à la baisse des exigences de la Commission relatives à ces fonctions afin de parvenir à un accord.

La conception juridique selon laquelle les fonctions essentielles doivent être confiées à un organisme indépendant de l'opérateur ferroviaire est venue bouleverser plusieurs dizaines d'années de tradition monopolistique. Ainsi, cette révolution a été freinée par les États dans la pratique. Cette réticence des États a contraint la Commission à avancer lentement. D'une simple séparation comptable des activités au départ, il a ensuite été question d'une séparation organisationnelle, puis opérationnelle pour certaines fonctions. Face à ces avancées pourtant acceptées par eux, certains États n'ont pourtant pas joué le jeu. Bien au contraire, « les pratiques nationales ont singulièrement compliqué le schéma, au point de le rendre illisible et finalement inopérant. La séparation des activités est devenue une quête européenne sans fin »⁵⁴⁴. Il semble par conséquent que la Commission ait encore beaucoup de travail pour parvenir à ses fins.

Une question se pose quant à la séparation des fonctions. Les États sont parties intégrantes du processus d'adoption des règles mises en place par l'Union européenne. Or, les directives, notamment celles relatives à la séparation des fonctions et à la libéralisation, restent soumises au vote des États membres pour leur adoption. La contradiction se situe dans les problèmes de transposition liés à ces directives. Comme questionne Loïc Grard, « pourquoi voter une réforme européenne et chercher à la contourner, au moment de la transposition ? »⁵⁴⁵. Cette attitude qui peut paraître complètement contradictoire des États peut s'expliquer par de l'opportunisme, l'objectif étant d'étendre son offre de transport dans d'autres États sans pour autant faciliter la tâche de ceux qui auraient pour ambition d'en faire de même sur leur territoire. L'existence de cette concurrence qui se trouve biaisée peut par conséquent être nuisible à l'espace ferroviaire unique européen. Mais une autre raison peut être avancée, différents équilibres de puissance émergent des règles de vote des actes législatifs de l'Union européenne. En l'occurrence, qu'il s'agisse de la politique des transports ou du développement de réseaux transeuropéens, le Parlement européen et le Conseil statuent selon la procédure législative ordinaire⁵⁴⁶. Cette dernière « consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission »⁵⁴⁷. Les paquets ferroviaires ont été adoptés selon la procédure législative

⁵⁴⁴ Loïc Grard, « L'espace ferroviaire unique européen : des réalités ou des chimères ? », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, op. cit. note 522, p. 344.

⁵⁴⁵ *Ibid.*

⁵⁴⁶ V. respectivement les articles 91 et 170 du TFUE.

⁵⁴⁷ Article 289 du TFUE.

ordinaire pour laquelle l'initiative appartient à la Commission avec, notamment⁵⁴⁸, vote du Conseil à la majorité qualifiée⁵⁴⁹. Au regard de toutes ces caractéristiques, il apparaît les quatre paquets ferroviaires aient pu être adoptés sans que tous les États membres soient en faveur de ce mouvement, ce qui fut notamment le cas de la France pour le deuxième paquet ferroviaire par exemple⁵⁵⁰. Ainsi, la méthodologie d'adoption des actes législatifs européens peut entraîner des réticences d'application de certains États vis-à-vis du processus de libéralisation ferroviaire enclenché en raison de l'application imposée de mesures qu'ils n'ont pas soutenu.

La création de l'espace ferroviaire unique européen ne peut se contenter d'une concurrence fictive issue de textes dont les États contournent les obligations qui y sont énoncées. L'exemple mis en avant ici dénote même une faille de l'espace ferroviaire unique européen. Ce dernier semble peiner à exister effectivement. La question qui se pose est par conséquent de connaître l'effectivité de cette notion d'espace ferroviaire unique européen. S'il existe des possibilités pour les États de contourner certaines règles en matière de libéralisation ferroviaire, l'existence même de l'espace ferroviaire unique européen pourrait être remise en cause dans les faits. Les difficultés omniprésentes quant à la libéralisation du rail mais surtout l'incapacité de l'Union européenne à achever sa mission relative à la séparation des fonctions essentielles entre gestionnaires d'infrastructure et opérateurs ferroviaires appuie l'hypothèse selon laquelle l'espace ferroviaire unique européen ne fait pas l'unanimité au sein de l'Union.

Finalement et de manière intrinsèquement liée aux difficultés éprouvées pour la finalisation de la construction de l'espace ferroviaire unique européen, la séparation des fonctions est un sujet vis-à-vis duquel les États ont décidé de freiner les ambitions de la Commission européenne. L'acceptation de la création de structures juridiques de type holding

⁵⁴⁸ Pour comprendre la procédure législative ordinaire, v. article 294 du TFUE.

⁵⁴⁹ V. le site internet du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, www.consilium.europa.eu : « Lorsque le Conseil vote sur une proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée est atteinte si deux conditions sont remplies :

- 55 % des États membres ont exprimé un vote favorable - soit 15 sur 27 ;
- la proposition est soutenue par des États membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'UE ».

⁵⁵⁰ V. Dominique le Menèr, Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la proposition de résolution (n° 172) de m. Christian PHILIP, sur le deuxième paquet ferroviaire (documents E 1932, E 1936, E 1937 et E 1941), 19 mars 2003, p. 13 : « L'opposition de la France à cette nouvelle étape de libéralisation du transport ferroviaire a trouvé ses limites dans le fonctionnement des institutions communautaires. La France a été isolée lors du vote sur le 'deuxième paquet ferroviaire' au conseil des ministres de l'Union européenne des 27 et 28 mars derniers, l'hostilité de la Belgique et du Luxembourg n'empêchant pas l'adoption des textes à la majorité qualifiée. Conscient de l'inefficacité d'une opposition minoritaire à un processus qu'il sait inéluctable et prometteur, le gouvernement français devrait privilégier à l'avenir une attitude plus souple, lui permettant d'influer de l'intérieur sur le processus de libéralisation pour l'adapter à la marge, plutôt que de le subir ».

regroupant le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique, confirmée par la Cour de justice⁵⁵¹, en est la preuve⁵⁵². Dans ce contexte, la politique de « *spill over* » de la Commission semble inévitable pour avancer en la matière. Petit à petit, cette dernière tente de pallier les failles qui existent afin de parvenir à créer l'espace ferroviaire unique européen pour lequel elle milite depuis tant d'années.

L'existence de failles telles que celle-ci ainsi que la réticence des États à appliquer certains textes ont rendu nécessaire l'intervention d'acteurs comme la Commission elle-même avec le concours de la Cour de justice et des autorités nationales de régulation dont le rôle est de faire respecter les règles de la libre concurrence.

2° L'intervention nécessaire de la Commission et des autorités de régulation

Fortement impliquée dans les avancées juridiques liées à l'espace ferroviaire unique européen, la Commission dispose d'un rôle évidemment central *in concreto*. En effet, celle-ci surveille l'application des règlements et directives afin de déceler les possibles manquements des États, qui, comme il en a été question, n'hésitent pas en certaines circonstances à contourner les règles liées à la libéralisation du rail. Dès la mise en place du premier paquet ferroviaire, les manquements de certains États ont poussé la Commission à agir. Ainsi, « tous les États membres dotés de réseaux ferroviaires ont transposé les Directives du premier paquet ferroviaire. Toutefois, une transposition incorrecte, à des degrés divers et sur des aspects parfois différents, a conduit la Commission à engager des procédures d'infraction contre la plupart des États membres dès 2008 »⁵⁵³. Néanmoins, la Commission n'agit pas seul dans cette lutte contre les mauvaises transpositions dans les droits nationaux. Ainsi, celle-ci bénéficie du concours de la Cour de justice dont le rôle est de juger s'il y a bien un manquement et le cas échéant de décider quelle sanction infliger.

Cette compétence de la Commission est essentielle et poursuit un objectif d'application du droit de l'Union européenne. Lorsqu'il est question de textes dont les États ont volontairement souhaité qu'il subsiste des failles, la Commission européenne ne semble pas disposer de pouvoirs lui permettant d'agir. En revanche, une fois un texte adopté, la

⁵⁵¹ V. CJUE, aff. C 556/10, *Commission européenne c. République fédérale d'Allemagne*.

⁵⁵² V. Claudie Boiteau, « Le gestionnaire d'infrastructure au sein du nouveau groupe public ferroviaire : frein au développement de la concurrence ? », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n° 5, mai 2021, dossier 14.

⁵⁵³ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Troisième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire (Texte présentant un intérêt pour l'EEE), 21 août 2012, COM(2012) 459 final, p.3.

Commission européenne joue un rôle déterminant dans leur application. En matière de transport ferroviaire, parvenir à un accord au sujet du pilier marché du quatrième paquet fut si compliqué qu'il est certain que la Commission surveillera attentivement son application au sein des différents États de l'Union⁵⁵⁴. La Cour de justice, quant à elle, a déjà condamné plusieurs États en manquement à la suite de procédures enclenchées par la Commission européenne. Bien entendu, cette procédure n'est pas exclusive au transport ferroviaire mais la succession d'arrêts en manquement rendus par la Cour de justice en 2012 et 2013 fut particulièrement marquante et a prouvé la volonté commune de la Commission et de la Cour de faire appliquer le droit de l'Union en matière de transport ferroviaire⁵⁵⁵.

Ces interventions de la Commission prouvent qu'il existe des failles, des manquements en la matière et que, par conséquent, l'espace ferroviaire unique européen ne peut se construire sans. Malgré l'importance de cette mission de la Commission, elle n'est pas le seul acteur dont l'intervention semble nécessaire dans la pratique. L'instauration des autorités nationales de régulation vient suppléer la Commission dans l'objectif de faire appliquer les règles de la libre concurrence en matière ferroviaire. Il aurait été impossible d'envisager une pleine libéralisation du transport ferroviaire sans la présence d'autorités indépendantes dont la mission principale est de surveiller la bonne application des règles concurrentielles par les acteurs intervenants dans le transport par rail. A l'instar de ses homologues, l'objectif d'indépendance de l'ART en France est primordial. C'est pourquoi l'article 11 de la loi du 8 décembre 2009 dispose que « l'Autorité de régulation des activités ferroviaires est une autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale, qui concourt au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire. Elle veille en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence »⁵⁵⁶. La concurrence se trouverait évidemment biaisée si, d'une manière ou d'une autre, l'autorité de régulation ferroviaire d'un État n'était pas indépendante de ce dernier, du

⁵⁵⁴ Au travers de la procédure d'infraction de l'article 258 du TFUE ou de la procédure « *EU Pilot* » qui y est préalable. V. à ce sujet le site internet de la Commission européenne, ec.europa.eu : « Le projet 'EU Pilot' a été lancé par la Commission en 2008 avec plusieurs États membres intéressés, dans le but d'améliorer la coopération entre les États membres et la Commission sur des questions relatives à la conformité de la législation nationale avec le droit européen ou à la bonne application du droit de l'UE. De manière générale, le système 'EU Pilot' est utilisé à un stade précoce afin de tenter de clarifier ou de résoudre des problèmes afin d'éviter, si possible, le lancement d'une procédure d'infraction. 27 États membres participent actuellement à EU Pilot ».

⁵⁵⁵ V. notamment Stéphane de la Rosa ; Cécile Rapoport, « La bataille du rail a commencé. Premières décisions de la Cour de justice sur la mise en œuvre de directives ferroviaires », *op. cit.* note 431.

⁵⁵⁶ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, *J.O.R.F.* n° 285 du 9 décembre 2009, p. 21226, texte n° 1, article 11.

gestionnaire d'infrastructure ainsi que des autres acteurs du secteur ferroviaire. Lorsqu'il est question de l'indépendance de l'autorité, cela vaut pour la structure dans son ensemble et par conséquent pour l'intégralité de ses membres comme le rappelle cette même loi de 2009 qui précise que « les membres et agents de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires exercent leurs fonctions en toute impartialité, sans recevoir d'instruction du Gouvernement ni d'aucune institution, personne, entreprise ou organisme »⁵⁵⁷. Au travers de ces dispositions législatives, la France a tenté de s'assurer de l'indépendance de l'ART, indépendance inhérente à l'efficacité de son action.

La sensibilité du sujet de la concurrence dans le secteur ferroviaire a entraîné la nécessité de mettre en place des garanties, ici institutionnelles, permettant de contrôler les déviations de ce système encore parfois mis à mal par les pratiques de certains États. L'existence d'autorités nationales indépendantes permet une action plus directe en faveur de la concurrence. Si la surveillance ne devait s'effectuer qu'au niveau européen, de nombreuses difficultés apparaîtraient. La proximité dont disposent les autorités nationales de régulation avec les différents systèmes ferroviaires nationaux propres à chaque État contraste fortement avec la distance qui peut parfois obstruer ou fortement ralentir l'action des organes européens. Le constat est également plus favorable aux autorités nationales en termes de délais d'action qui sont souvent longs notamment en ce qui concerne les actions de la Commission puis de la Cour de justice. L'ART, notamment, dispose en outre d'un pouvoir de sanction envers le gestionnaire d'infrastructure ainsi que les entreprises ferroviaires coupables de manquements aux règles établis. Ainsi, « en cas de manquement d'un gestionnaire d'infrastructure ou d'une entreprise ferroviaire aux obligations lui incombant, au titre de l'accès au réseau ou de son utilisation [...], l'autorité met en demeure l'organisme intéressé de se conformer à ses obligations dans un délai qu'elle détermine »⁵⁵⁸. Si l'organisme visé ne se conforme pas aux règles en vigueur dans le délai imparti, une sanction est établie de manière proportionnelle à la gravité de l'infraction. Il peut s'agir d' « une interdiction temporaire d'accès à tout ou partie du réseau ferroviaire pour une durée n'excédant pas un an »⁵⁵⁹ ou d' « une sanction pécuniaire, dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés »⁵⁶⁰. Mais le rôle de l'ART se situe également au-delà de cette prérogative, puisqu'elle « est consultée sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès

⁵⁵⁷ *Ibid*, article 20.

⁵⁵⁸ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, op. cit. note 556, article 17, 1°.

⁵⁵⁹ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, op. cit. note 556, article 17, 1°, a).

⁵⁶⁰ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, op. cit. note 556, article 17, 1°, b).

au réseau ferroviaire, à la conception, la réalisation et l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire »⁵⁶¹, cette prérogative lui permettant d'agir en amont. Ainsi, l'autorité nationale de régulation dispose de pouvoirs conséquents lui permettant de mener à bien les missions qui lui ont été confiées.

Si l'existence des autorités nationales de régulation dénote un souci de proximité avec le terrain propre à chaque État notamment au travers des acteurs qui y sont présents, les interventions de la Commission, quant à elles, pointent d'avantage les manquements des États. Finalement, les autorités nationales de régulations visent principalement les protagonistes du marché ferroviaire qui mèneraient des pratiques anti-concurrentielles tandis que les actions menées par la Commission tendent à sanctionner les États eux-mêmes et leur possible mauvaise transposition des directives et règlements européens ainsi que des pratiques contraires aux dispositions imposant la libéralisation du transport ferroviaire.

S'ajoutant aux difficultés auxquelles l'espace ferroviaire unique européen fait face, d'autres éléments mènent à une difficile conclusion. En effet, ce dernier doit surmonter des obstacles qui laissent entendre qu'il n'est tout simplement pas achevé. Son existence juridique n'aurait par conséquent pas mené pour le moment à un achèvement plein et entier *de facto*.

B) L'espace ferroviaire unique européen, un projet inachevé

Exposer le fait que l'espace ferroviaire unique européen ne soit pas achevé dans les faits peut paraître brutal au regard des avancées effectuées. Toutefois, outre les difficultés précédemment évoquées, il semble pertinent de douter actuellement de l'achèvement de cet espace et ce, pour plusieurs raisons. Sans surprise, les obstacles aujourd'hui en question sont liés à des considérations nationales mais ne relèvent pas exclusivement des États eux-mêmes. Malgré les avancées considérables effectuées depuis plusieurs années, il est nécessaire d'aborder le travail qu'il reste à effectuer afin d'achever l'espace ferroviaire unique européen et les obstacles persistants à surmonter (1°). Enfin, aborder l'espace ferroviaire unique européen sans dénoncer l'absence de la sûreté ferroviaire reviendrait à omettre un manque important, une erreur pouvant être justifiée par le caractère exclusivement étatique des décisions prises en la matière (2°).

⁵⁶¹ Article L 2133-8 du Code des transports.

1° Les obstacles persistants à l'existence de l'espace ferroviaire unique européen

Les obstacles ici en question sont à distinguer des difficultés abordées précédemment et notamment du volet concurrentiel du transport ferroviaire car il ne s'agit pas d'actions des États afin de protéger un monopole ou leurs prérogatives. Il existe par exemple un obstacle de nature sociale pour lequel chaque État doit agir. Les anciens monopoles historiques ont parfois entraîné, notamment en France, l'instauration d'un certain niveau d'acquis sociaux pour les cheminots. « Outre la mutation économique, la mutation sociale a opéré. Cette seule observation renvoie à peut-être ce qui est la principale frontière à l'affirmation de l'espace ferroviaire unique : la frontière sociale. Les cheminots sont-ils prêts à sortir du monopole et des frontières ? le principal obstacle à l'espace unique ferroviaire ne serait-il pas tout simplement culturel ? »⁵⁶². Le problème soulevé ici tient une importance non négligeable dans le débat autour de l'existence de l'espace ferroviaire unique européen car il touche au statut de travailleurs européens, un statut qui leur est propre et auquel ils ne sont pas nécessairement prêts à renoncer. Pour reprendre l'exemple de la France, l'annonce de la réforme de la SNCF par le gouvernement a soulevé de nombreuses réactions dont une particulièrement forte de la part des cheminots. Un fort mouvement de grève perlée fut lancé dès le 22 mars 2018, mouvement le plus important dans la durée depuis 1995 dans le domaine ferroviaire⁵⁶³. Les principales revendications des grévistes étaient axées sur les craintes autour du statut des cheminots dont il est prévu qu'il soit supprimé pour les nouveaux entrants, d'une transformation de la SNCF pouvant mener selon eux à sa privatisation, de la dette de la SNCF ou encore de l'ouverture à la concurrence elle-même. Ce mouvement, répété depuis, démontre parfaitement la réticence des cheminots face à la libéralisation, ce qui constitue un obstacle de taille auquel la France doit faire face afin de se conformer à ses engagements européens.

La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure cette réticence va-t-elle impacter la libéralisation ? Force est de constater que tout ne se passe pas aussi facilement qu'aurait pu l'espérer l'Union et les États, ici la France, devront négocier avec les partenaires sociaux afin de parvenir à une ouverture à la concurrence consentie par tous. Cet obstacle social concerne également une partie des usagers qui redoutent des déboires de l'ouverture à la concurrence. Si face à ces réticences le modèle britannique a pu être mis en avant en guise de

⁵⁶²Loïc Gard, « L'espace ferroviaire unique européen : des réalités ou des chimères ? », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, op. cit. note 522, p. 346.

⁵⁶³ SENECA, Adrien, *SNCF : sur la durée, la grève des cheminots est l'une des plus suivies depuis vingt ans* [en ligne], www.lemonde.fr, 1^{er} juin 2018.

contre-exemple⁵⁶⁴, certains craignent que ne soit favorisée que les grandes lignes au détriment des petites et que s'en suive une isolation de régions reculées qui se trouvaient désenclavées grâce au train. Pour prendre l'exemple de la France, le cas des lignes de desserte fine du territoire semble démontrer le contraire notamment au travers de la possibilité offerte aux régions de reprendre la gestion de ces lignes. La crainte d'une hausse des prix ainsi que d'une détérioration de la qualité de service s'est également fait ressentir⁵⁶⁵. Les États se retrouvent finalement face à leurs traditions et doivent les bouleverser. Il semblerait que la négociation notamment avec les syndicats soit une des voix privilégiées pour aller au-delà de cet obstacle social qui pourrait clairement remettre en cause, en partie, l'achèvement de l'espace ferroviaire unique européen.

Un second obstacle doit être mentionné, cette fois de nature financière et technique et datant de plusieurs années. Comme l'indique la Commission européenne, « depuis le milieu des années 90, le sous-investissement dans certaines parties de l'UE [...] a créé une spirale du déclin, avec une dégradation des infrastructures et du matériel roulant qui a fait perdre au rail de son attrait, compte tenu notamment de la forte augmentation du taux de motorisation des ménages sous l'effet d'une richesse accrue »⁵⁶⁶. Cette notion de sous-investissement représente un obstacle majeur du fait du vieillissement du réseau provoquant des difficultés d'harmonisation voire plus⁵⁶⁷. Il semble aujourd'hui primordial pour les États de réinvestir dans leurs réseaux respectifs dans le but de permettre à chaque train de circuler sur le réseau européen. L'harmonisation technique inhérente à la création de l'espace ferroviaire unique européen ne peut se réaliser sans un engagement vers un investissement dans le réseau ainsi que dans le matériel roulant, dans le respect des STI. Cependant, la plupart des acteurs ferroviaires européens s'étant trouvé en situation de monopole sont aujourd'hui débiteur de lourdes dettes, dettes rendant l'investissement dans leurs réseaux bien compliqué. De plus, l'enchaînement des paquets ferroviaires et des évolutions des règles techniques y attendant ont

⁵⁶⁴ Actuellement en pleine mutation, le modèle ferroviaire britannique était axé sur la privatisation de *British Rail* et l'éclatement de ces activités, ce qui a entraîné des conséquences désastreuses sur l'état des trains et des infrastructures. V. Aurélien Antoine, « Privatisation vs nationalisation : faut-il choisir son camp ? », *AJDA*, n° 31, 24 septembre 2018, p. 1758.

⁵⁶⁵ Ces considérations renvoient finalement à une question d'ordre philosophique, la libéralisation est-elle une fin en soi ? Les intérêts de la libéralisation seront questionnables si elle se fait au détriment des voyageurs ou des droits des travailleurs.

⁵⁶⁶ Communiqué de presse de la Commission européenne, *Les chemins de fer européens à la croisée des chemins : la Commission adopte les propositions relatives au quatrième paquet ferroviaire*, 30 janvier 2013, p. 4.

⁵⁶⁷ La vétusté des infrastructures peut entraîner des accidents graves comme celui de Brétigny du 12 juillet 2013 lors duquel le déraillement du train provoqué par la présence d'une éclisse sur le rail a provoqué la mort de sept personnes et des blessures à trente autres. Sur cet accident, v. Rapport d'enquête technique sur le déraillement du train Intercités n° 3657 le 12 juillet 2013 à Brétigny-sur-Orge (91), Septembre 2015.

rendu compliqué pour les acteurs du transport ferroviaire d'investir de manière pérenne. En effet, les investissements dans les technologies mises en avant telles que l'*European rail traffic management system* (ERTMS), que ce soit au sol ou à bord des trains, nécessitent un laps de temps conséquent avant un changement de règles pour que les investissements soient rentables. Le temps nécessaire n'a pas toujours été laissé aux acteurs qui demandent une extension des délais imposés par l'Union européenne pour rentabiliser leurs investissements. Il existe une réalité économique pour les acteurs du transport ferroviaire qui pourrait finalement constituer un obstacle, ou tout du moins un frein, à la concrétisation de l'espace ferroviaire unique européen.

Evoquer l'espace ferroviaire unique européen à l'heure actuelle ne peut éluder ces obstacles dont l'existence même remet en cause son achèvement. L'étude de ces deux obstacles est intéressante tant elle met en lumière deux facettes bien différentes de ce qui peut remettre en cause un projet aussi vaste que l'espace ferroviaire unique européen. Qu'il s'agisse d'obstacles de nature sociale ou financière, ceux-ci démontrent que le transport ferroviaire est multifacette et qu'il est impératif de bien prendre en compte toutes ces facettes pour parvenir à relancer ce mode de transport.

En plus des obstacles présentés ici, l'espace ferroviaire unique européen fait face à une carence dans les textes l'instaurant. Étonnamment, la sûreté ferroviaire est absente des textes ayant trait à la libéralisation du rail ainsi qu'à l'espace ferroviaire unique européen.

2° La sûreté ferroviaire, grande absente de l'espace ferroviaire unique européen

Quand on connaît l'importance de la sûreté ferroviaire, il est étonnant de ne trouver aucune disposition la concernant dans les instruments ayant trait au transport ferroviaire européen. « La sûreté est en effet la grande absente de la refonte (ou *recast*) du 3^e paquet ferroviaire ainsi que du projet de 4^e paquet »⁵⁶⁸. Que faut-il comprendre de cette absence ? Évoquer « la grande absente » des discussions et textes attenants à l'espace ferroviaire unique européen laisse entendre que la sûreté aurait pu/dû être abordée. Effectivement, la sûreté revêt un caractère indispensable pour le transport ferroviaire. Sans les mesures de sûreté, ce mode de transport se retrouverait encore plus exposé au danger qu'il ne l'est malgré leur présence. C'est

⁵⁶⁸ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 319.

pourquoi, dans ce contexte de création de l'espace ferroviaire unique européen, le rapprochement des règles de sûreté apparaît nécessaire et même logique. Si l'on harmonise les règles liées à la sécurité, pourquoi pas celles relatives à la sûreté ? La réponse se situe dans les raisonnements exposés précédemment qui peuvent être résumés par le fait que « la sûreté, elle, traduit la quintessence des prérogatives de puissance publique [...] Par nature, sûreté et intégration européenne en matière de politique des transports semblent par conséquent s'inscrire dans une relation antinomique »⁵⁶⁹. Chaque État est libre de déterminer les règles de sûreté qu'il veut voir appliquées sur son territoire et ce, de manière exclusive laissant l'Union européenne sans moyen d'agir dans ce domaine.

Malgré l'importance de la sûreté, les textes européens n'y font pas référence. La raison à cela est très simple. Les États ne sont pas prêts à abandonner cette prérogative qui relève de leur propre sécurité nationale. Il y eu quelques avancées en matière de sûreté avec la création du LANDSEC⁵⁷⁰ par exemple mais l'espace ferroviaire unique européen, tel qu'il existe juridiquement, ne dispose d'un système harmonisé de sûreté. Tant que les États n'opteront pas pour l'option consistant à partiellement⁵⁷¹ déléguer à l'Union la mise en place d'un cadre relatif aux règles de sûreté ferroviaire, cette dernière ne pourra imposer ne serait-ce que des minimas en la matière. En termes de conséquence, une véritable remise en question de l'achèvement de l'espace ferroviaire unique européen est possible. Comment peut-il être question d'un espace unique sans pour autant créer un corpus de règles en matière de sûreté qui s'appliquerait sur tout le territoire de l'Union ? Cette question est bel est bien une question rhétorique. Il semble que l'espace ferroviaire unique européen, tel qu'il est érigé dans les textes, soit surtout basé une harmonisation incomplète.

Plusieurs interrogations supplémentaires surgissent de ce raisonnement. Sera-t-il possible pour l'Union de parvenir à rapprocher les règles de sûreté ? Les États se laisseront-ils convaincre de la nécessité pour l'Union et pour eux d'abandonner une partie de leurs prérogatives ? Un espace ferroviaire unique européen est-il envisageable sans l'harmonisation partielle des règles de sûreté ferroviaire ? L'exemple de la création du LANDSEC prouve les ambitions de l'Union sur une nouvelle approche des règles de sûreté. Cependant, sans l'accord des États, aucune mesure ne pourra être prise. Mais au contraire, l'existence du LANDSEC conjuguée à l'absence de la sûreté dans les paquets ferroviaires démontre d'une part les

⁵⁶⁹ *Ibid.*

⁵⁷⁰ V. Section 1 : Les caractéristiques du LANDSEC, p. 216.

⁵⁷¹ Partiellement dans le sens où il est indispensable que les États conservent leurs prérogatives sur leur ordre public, toutefois, l'action de l'Union permettrait de créer un cadre pour les trajets internationaux par exemple.

difficultés de l'Union à avancer dans ce domaine et d'autre part les prémices de la politique de « *spill over* » de la Commission, ce qui peut laisser présager des évolutions. A force de négociations, peut-être même de compromis, quoiqu'il soit difficile de faire des compromis lorsqu'il s'agit de sûreté, les États concrétiseront probablement la nécessité de rapprocher les règles de sûreté ferroviaire afin de finaliser l'espace ferroviaire unique européen qu'ils ont accepté de construire. La création d'un cadre européen des règles de sûreté doit être l'un des actes finaux de l'achèvement de l'espace ferroviaire unique européen étant donné que, pour répondre à la dernière question posée, il paraît inconcevable de considérer un espace ferroviaire unique sans qu'un certain nombre de mesures unifiées de sûreté n'y soit applicables. La sûreté ferroviaire représente par conséquent une condition *sine qua non* de l'existence effective de l'espace ferroviaire unique européen, qui, si l'on suit ce raisonnement, est loin d'être achevé au regard de l'ampleur de la tâche que représente l'harmonisation, même partielle, de ce type de mesures.

Conclusion du Chapitre

L'appréhension du droit ferroviaire par l'Union européenne n'est pas un phénomène nouveau. La nouveauté se situe dans le degré d'implication des États qui, totalement réfractaires à la base, se sont laissé lentement porter, à force de travail de la Commission européenne notamment, vers l'ébauche et la création d'un espace ferroviaire unique européen aujourd'hui non achevé. Ces avancées considérables au regard de la vision historique purement étatique du transport ferroviaire viennent tenter de relancer un mode de transport en difficulté depuis plusieurs décennies.

Malgré une réglementation du transport ferroviaire accrue, l'Union n'a, si l'on considère la sûreté comme un élément indispensable, aujourd'hui pas atteint son objectif final en la matière, celui de la réalisation de l'espace ferroviaire unique européen. A l'heure actuelle, l'espace ferroviaire unique ne dispose pas de toutes les caractéristiques indispensables pour que son achèvement puisse être proclamé et ce, malgré son existence dans les textes. Le rapprochement des mesures de sûreté ferroviaire serait-elle la clé de cette finalisation ? Si cette dernière représente une des principales absentes des débats, il existe d'autres domaines à approfondir notamment en ce qui concerne le volet concurrentiel. L'originalité de la sûreté ferroviaire est qu'elle est totalement omise tandis que ses caractéristiques et objectifs portent à croire qu'elle est indispensable.

Ici se situe tout le paradoxe de la sûreté ferroviaire à l'échelle européenne : elle est indispensable mais intrinsèquement nationale et par conséquent très difficile d'accès pour l'Union. Il semblerait de plus que même l'objectif final de l'existence d'un espace ferroviaire unique européen ne suffise pour le moment pas à convaincre les États. C'est à la vue de ce constat que l'on peut douter de l'achèvement concret, dans un futur proche, de l'espace ferroviaire unique européen.

Chapitre 2 : Les actions européennes en matière de sûreté ferroviaire

Malgré l'absence de référence et de législation liées à la sûreté ferroviaire dans les différents paquets ferroviaires, affirmer que l'Union n'aborde pas du tout ce sujet serait erroné. Sans surprise, cette approche de la sûreté, aussi limitée qu'elle puisse paraître au regard de l'objet en cause, fut initiée par la Commission européenne. Au travers d'une approche de plus en plus étendue du transport ferroviaire de manière générale, il paraissait évident de voir l'Union européenne s'emparer de la sûreté ferroviaire, tout du moins dans les limites fixées par les États. Cette évidence résulte de l'importance de la sûreté ferroviaire dans le processus de libéralisation du rail et de création d'un espace ferroviaire unique européen. Consciente de la lacune que pourrait représenter l'absence totale de la sûreté ferroviaire dans le mouvement de relance du transport ferroviaire lancé quelques années auparavant, l'Union européenne a décidé de se lancer sur ce terrain afin de parvenir, à termes, à un éventuel cadre européen de la sûreté ferroviaire.

La principale réalisation de l'Union européenne en matière de sûreté ferroviaire se situe dans la création d'un groupe d'experts dont la mission est de mener des réflexions autour de la sûreté des transports terrestres, le LANDSEC. La création de ce dernier représente une avancée importante en ce qui concerne la sûreté ferroviaire européenne, c'est pourquoi il convient de l'étudier (Section 1). En 2015, l'attaque du Thalys a pointé les faiblesses du secteur ferroviaire et la facilité avec laquelle un individu peut monter à bord d'un train avec des armes et ainsi nuire au transport et surtout à ses passagers. Ainsi, la réaction européenne n'a pas tardé à intervenir afin de remédier au plus vite à ces failles. Certaines actions de l'Union en matière de sûreté ferroviaire sont par conséquent intervenues en réaction aux événements du Thalys (Section 2).

Section 1 : Les caractéristiques du LANDSEC

L'existence du LANDSEC constitue une étape logique dans la vision européenne du transport ferroviaire ainsi que de son rôle dans la politique y attendant. Néanmoins, le caractère logique de la création du LANDSEC est subjectif. Les États, eux, qui souhaitent conserver leurs prérogatives en matière de sûreté ferroviaire n'entendent pas transférer leur compétence à un

nouvel organe européen. Si la Commission a pu créer un tel groupe, celle-ci s'inscrit pleinement dans son rôle relatif à l'intégration du droit de l'Union européenne (§1). Ainsi, force est de constater que la création du LANDSEC constitue une étape normale dans la logique de travail de la Commission (§2). Le caractère nouveau du LANDSEC est incarné par la teneur de ses missions. Pour la première fois, la sûreté des transports terrestres sera abordée par une entité non étatique, cependant, quelle est la place de celle-ci dans le paysage ferroviaire européen ? (§3).

§1 : Le rôle de la Commission européenne dans le processus d'intégration du droit de l'Union européenne

En vertu des traités, la Commission dispose d'un rôle clé dans l'intégration du droit de l'Union européenne (A). Afin de guider son action, la Commission européenne a souvent recours à des groupes d'experts qu'elle crée et qui lui permettent une action plus poussée dans les domaines qu'elle souhaite voir appréhendés par le droit de l'Union européenne (B).

A) Le rôle central de la Commission européenne dans le processus d'intégration du droit de l'Union européenne

Si la Commission dispose du monopole de l'initiative législative européenne (1°), force est de constater que son action n'est pas sans limites (2°).

1° La Commission européenne, dépositrice de l'initiative législative

Le premier paragraphe de l'article 17 du TUE confère d'importantes compétences à la Commission⁵⁷², cependant le second paragraphe lui en confère une de la plus haute importance.

⁵⁷² L'article 17, 1. dispose que « la Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels ».

En effet, ce dernier dispose qu'« un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient ». Ainsi, la Commission européenne détient le monopole de l'initiative législative européenne⁵⁷³. Si ce monopole est consacré par le TUE, il n'est, selon ce même article 17, pas total. C'est pourquoi la doctrine a pu également parler de « quasi-monopole »⁵⁷⁴.

L'initiative législative de la Commission européenne se trouve être d'ordre technique. Les grands axes de la politique de l'Union européenne et les initiatives d'ordre politique relèvent quant à eux des États et par conséquent, du Conseil de l'Union européenne ou du Conseil européen⁵⁷⁵.

Malgré cette nuance, l'influence de la Commission européenne sur l'intégration du droit de l'Union européenne est considérable. La procédure législative ordinaire confère des pouvoirs conséquents à la Commission qui doit faire accepter ses propositions au Conseil et au Parlement européen afin de les faire adopter. En plus de son monopole de l'initiative législative, la Commission peut être invitée à soumettre des propositions de texte par le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen ou les citoyens européens⁵⁷⁶.

Le fait que la Commission dispose de l'initiative législative européenne entraîne de grandes responsabilités pour celle-ci et la pousse à constamment rechercher l'équilibre entre ce qu'elle souhaite, c'est-à-dire une intégration toujours plus poussée du droit de l'Union européenne, et ce que sont prêts à accepter les États membres. De plus, ce monopole entraîne le fait que la Commission doit s'entourer pour appréhender de la meilleure manière les sujets qu'elle souhaite aborder. C'est pourquoi elle crée notamment des groupes d'expert chargés de l'éclairer sur les sujets à traiter.

⁵⁷³ V. notamment Laetitia Guilloud-Colliat, « Le Parlement européen et la démocratie : pléonasme ou oxymore ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 650, 10 juillet 2021, p. 407, (47) ; Panayotis Soldatos, « L'érosion croissante de la gouvernance supranationale de l'UE : dérive d'intégration et impératif de refondation », *Revue de l'Union européenne*, n° 615, 10 février 2018, p. 78 ; Thierry Chopin, « La démocratie à l'échelle de l'Union européenne : 'Demos' ou 'Kratos' ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 650, 10 juillet 2021, p. 402.

⁵⁷⁴ Marie Krokopiak, « La qualité de la législation de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, n° 608, 9 mai 2017, p. 271.

⁵⁷⁵ V. en ce sens Dominique Berlin, « Union européenne – Le filtre européen », *La semaine juridique Edition générale*, n° 6, 6 février 2017, p. 243 : « Or, l'initiative législative européenne est soit politique mais vient de plus haut, au niveau des chefs d'État et de gouvernements, soit plus technique, au niveau de la Commission, mais en tout cas fait fi des partis politiques nationaux ».

⁵⁷⁶ Dans le cadre d'une initiative citoyenne européenne.

Malgré les compétences reconnues à la Commission européenne, il existe des limites. Outre la possible réticence des États membres, il existe des principes selon lesquels l'Union ne peut intégrer l'intégralité des sujets. En effet, en raison du champ d'application de l'Union européenne, la Commission européenne se trouve bornée dans son action.

2° Des compétences bornées par les limites du champ d'application du droit de l'Union européenne

Au vu des caractéristiques de fonctionnement de l'Union européenne, l'existence de mécanismes limitant son action paraît logique. Les États ont mis en place, au travers de l'existence de deux principes fondamentaux, un mécanisme bornant l'action de l'Union européenne lorsque celle-ci dispose de la compétence pour agir. Ce sont les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Il s'agit de deux principes dont l'importance est telle que leur application a fait l'objet d'un protocole au Traité de Lisbonne⁵⁷⁷. De plus, le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité est strictement obligatoire de telle sorte qu'une violation de l'un de ces principes peut entraîner une sanction prononcée par la Cour de justice de l'Union européenne⁵⁷⁸. La Cour est notamment compétente « pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés [...] par un État membre ou transmis par celui-ci »⁵⁷⁹. Une facette essentielle de ces principes reste dorénavant à expliciter. En aucun cas les principes de subsidiarité et de proportionnalité ne sont pris en compte en ce qui concerne la répartition des compétences *stricto sensu*, la répartition des compétences se faisant selon le principe d'attribution⁵⁸⁰. En revanche, les principes de subsidiarité et de proportionnalité présentent un intérêt primordial quand il s'agit de l'exercice de ces mêmes compétences une fois que celles-ci ont été attribuées.

En vertu de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, les principes de proportionnalité et de subsidiarité se trouvent être les piliers de l'exercice des compétences de l'Union et de ses États. Y compris dans l'exercice de ses compétences exclusives permettant à l'Union d'agir selon sa volonté, il existe une limite posée par le principe de proportionnalité. Ce dernier est un principe en vertu duquel « le contenu et la forme de l'action de l'Union

⁵⁷⁷ Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁵⁷⁸ V. Bertrand Brunessen, « Un principe politique saisi par le droit », *RTD Eur.*, n° 2, 16 août 2012, p. 329.

⁵⁷⁹ Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, article 8.

⁵⁸⁰ Article 5, 1. du TUE.

n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités »⁵⁸¹. Les objectifs mis en avant par les traités constituent le point central de ce principe de proportionnalité dont les origines remontent « aux origines de la construction communautaire »⁵⁸². L'aspect purement formel de l'action de l'Union européenne se trouve frappé d'une obligation de prendre un acte strictement nécessaire au but poursuivi. Pour prendre un exemple, dans l'hypothèse où une directive suffirait pour atteindre le but poursuivi par l'Union, cette dernière ne devrait pas passer par le biais d'un règlement qui est juridiquement plus contraignant car d'application directe.

Le principe de subsidiarité, quant à lui, concerne les cas ne se situant pas dans le champ des compétences exclusives de l'Union européenne. Ainsi, « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union »⁵⁸³. Le principe de subsidiarité met par conséquent en avant les avantages de l'Union européenne dont l'action peut être plus avantageuse pour les États que s'ils avaient agi individuellement et ces avantages doivent être démontrés⁵⁸⁴. Les actions dont il est présentement question sont des actions de grande envergure nécessitant une action de dimension européenne et non nationale. Ce principe de subsidiarité entraîne une responsabilité importante pour la Commission européenne en raison de l'initiative législative qu'elle détient⁵⁸⁵. De plus, le respect de ce principe, outre le contrôle juridictionnel de la Cour de justice, peut-être assuré par les Parlements nationaux qui ont été, par « le protocole n° 2, [dotés] d'une fonction européenne, celle de 'gardiens' du principe de subsidiarité »⁵⁸⁶. Ce principe de subsidiarité, dans ses applications multiples⁵⁸⁷, borne ainsi la Commission européenne malgré le monopole qu'elle détient dans l'intégration du droit de l'Union européenne.

⁵⁸¹ Article 5, 4. du TUE.

⁵⁸² Freya Clausen, « Le contrôle de proportionnalité par la Cour de justice de l'Union européenne », *AJDA*, n° 14, 19 avril 2021, p. 800.

⁵⁸³ Article 5, 3. du TUE.

⁵⁸⁴ V. Constantinesco, V. ; Michel, V., « Compétences de l'Union européenne – Exercice des compétences de l'Union européenne », *Répertoire de droit européen*, juin 2011, p. 174 : « La réflexion sur un projet d'action européenne comprend donc, pour satisfaire aux impératifs de la subsidiarité, un test reposant sur trois éléments : un contexte transnational, l'appréciation de la suffisance de l'action nationale et la valeur ajoutée de l'action européenne ».

⁵⁸⁵ V. « Le principe de subsidiarité », *RTD Eur.*, n° 4, 15 décembre 1992, p. 728.

⁵⁸⁶ Vlad Constantinesco, « Les compétences et le principe de subsidiarité », *RTD Eur.*, n° 2, 15 juin 2005, p. 305. A ce propos, l'auteur explique que « tout parlement national pourra en effet, dans un délai de 6 semaines à dater de la communication d'une proposition de la Commission, émettre un avis motivé concernant le respect ou non du principe de subsidiarité ».

⁵⁸⁷ V. Roméo Fontaine ; Bertrand Fragonard, « La variété des applications du principe de subsidiarité », *RDSS*, n° 2, 30 avril 2021, p. 310.

Les deux principes évoqués ici sont essentiels et l'idée d'une possible harmonisation des règles de sûreté ferroviaire à l'échelle européenne devrait mener à l'étude de leur intérêt face aux problématiques qui y sont liées. En effet, l'harmonisation se concrétiserait soit au travers d'un accord entre tous les États membres quant au transfert de certaines de leurs compétences à l'Union européenne, soit via un accord conclu entre certains d'entre eux. Dans le premier cas de figure, les règles de sûreté ferroviaire seraient mises en place à l'échelle de l'Union européenne, le principe de subsidiarité permettrait à cette dernière d'agir étant donné que les États auraient estimé que le but recherché, la sûreté du transport ferroviaire, est un objectif dont l'importance nécessite une action à l'échelle de l'Union. Les caractéristiques physiques et géographiques du transport par voie ferroviaire font du principe de subsidiarité, toujours dans l'hypothèse d'un transfert de compétences, un principe indispensable à la création d'un espace ferroviaire unique européen dans lequel la sûreté est assurée. Les infrastructures captives du transport ferroviaire et le caractère souvent transnational de ce mode de transport nécessitent une approche à l'échelle européenne qui semble la plus adaptée dans certains cas. En effet, une lacune d'une réglementation nationale en matière de sûreté ferroviaire peut aujourd'hui se répercuter dans un autre État traversé par un train provenant de l'État dont la lacune est originaire.

Enfin, le principe de proportionnalité, toujours en cas de transfert de compétences, aurait également une importance primordiale en matière de sûreté ferroviaire. L'accessibilité du transport ferroviaire ainsi que la liberté qu'il représente rendraient nécessaire une application stricte du principe de proportionnalité. En ce qui concerne l'accessibilité du transport ferroviaire, les règles de sûreté devront, en vertu de ce même principe de proportionnalité, ne pas remettre en cause plus que nécessaire la facilité d'accès du transport ferroviaire car il semble essentiel à la pérennité de ce mode de transport que l'accessibilité aux trains reste moins contraignante que l'accessibilité des avions dans les aéroports. Au surplus, cette question de l'accessibilité est directement liée à la liberté de circulation que représente le transport ferroviaire, notamment au travers de la facilité avec laquelle il est possible de voyager par le rail. C'est pourquoi le principe de proportionnalité devrait être de mise, dans le sens où, indirectement, la mise en place de mesures de sûreté trop restrictive pourrait remettre en cause le principe de la liberté de circulation si cher à l'Union européenne.

Les principes abordés ici représentent des limites qui pourraient venir border l'action de l'Union européenne en cas d'harmonisation et de transfert de certaines compétences en matière de sûreté ferroviaire par les États à l'Union européenne. Malgré cela, la Commission

européenne a d'ores et déjà enclenché son processus d'intégration de la sûreté ferroviaire dans le droit de l'Union.

B) La création de groupes d'experts par la Commission européenne

La Commission a aujourd'hui pérennisé la pratique consistant à créer des groupes d'experts techniques dont le but est de l'éclairer sur des sujets précis (1°). Au travers de cette pratique, la Commission aborde des sujets qui ne sont pas du ressort du droit de l'Union européenne à l'origine (2°).

1° Une pratique généralisée

Un groupe d'expert tel qu'il l'est entendu ici se définit « comme une entité consultative composée d'experts nationaux et/ou du secteur privé, mise en place par la Commission afin de la conseiller. Un groupe d'experts est chargé essentiellement d'assister la Commission et ses services dans la préparation des propositions législatives et des initiatives politiques (droit d'initiative de la Commission) ainsi que dans ses tâches de surveillance et de coordination ou de coopération avec les États membres. Un groupe d'experts peut être permanent ou temporaire »⁵⁸⁸. Il s'agit véritablement d'un appui technique au travail de la Commission européenne sur laquelle cette dernière se fonde afin d'élaborer ses propositions législatives. La création de groupes d'experts pallie *in fine* aux limites, qu'elles soient liées aux effectifs ou qu'elles soient techniques, de la Commission européenne⁵⁸⁹.

Dorénavant, la Commission européenne utilise de manière récurrente ses groupes d'experts qui sont créés selon ses besoins. Malgré l'importance de leur travail, la visibilité des groupes d'experts a longtemps été minimale⁵⁹⁰. La création de ses groupes est régie par une

⁵⁸⁸ Secrétariat général de la Commission européenne, *Registre des groupes d'experts*, 8 novembre 2005, p. 1.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, « Il est indispensable de s'entourer des connaissances d'experts afin d'assurer une base de connaissances solide pour améliorer les politiques. La Commission maintient un niveau élevé d'expertise interne, néanmoins ces capacités internes sont limitées au vu de l'ampleur de l'expertise nécessaire et du volume de l'activité normative de la Commission. Les connaissances requises devenant de plus en plus techniques et spécialisées, la Commission doit faire appel à des spécialistes externes qui donnent leur avis dans leurs domaines respectifs ».

⁵⁹⁰ Cécile Robert, « Les groupes d'expert dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politiques européennes*, n° 32, mars 2010, p. 7 : « Parmi les instruments mobilisés par la Commission dans le cadre de son travail d'initiative, ses groupes d'experts *J.O.U.E.*nt un rôle aussi peu visible qu'essentiel. Représentant près d'un millier

communication de la Commission elle-même, ce qui laisse présager de sa liberté à cet égard. Ainsi, « un groupe d'experts de la Commission peut être créé de deux manières différentes : soit, par décision de la Commission instituant le groupe (groupes d'experts formellement établis) ; soit, par une DG, avec l'accord du SG (groupes informels). La grande majorité des groupes d'experts existants ont été créés de cette seconde manière »⁵⁹¹. S'ajoutant aux règles concernant la création des groupes, il existe des règles dites « horizontales »⁵⁹² en matière de composition des groupes, de leur dénomination, de leur fonctionnement, de la nomination de leurs membres ou encore de leurs missions.

Encore aujourd'hui, de nombreux groupes d'experts participent aux travaux de la Commission européenne. Il existe actuellement sept-cent vingt-et-un groupes d'experts en fonctionnement, ce qui prouve que le LANDSEC qui aborde la sûreté des transports terrestres n'est pas un cas isolé. S'il est aisé de les référencer, cela est dû à l'obligation qui pèse sur la Commission de tenir « un registre des travaux des comités »⁵⁹³, comités s'entendant ici au sens large et comprenant les groupes d'experts. Cette obligation de référencement permet d'avoir une vision globale des sujets sur lesquels la Commission travaille et dispose d'une expertise externe. Principalement composés de fonctionnaires nationaux, ces groupes d'experts sont dorénavant étudiés sous un autre spectre que le soutien principalement technique apporté à la Commission. De ce fait, l'étude de ces groupes mènent vers diverses réflexions. En effet, ils se trouvent « au croisement d'une série de grandes questions aujourd'hui formulées dans le champ des études européennes : celles de la place de la science et des scientifiques dans la conduite des politiques européennes ; celle du rôle joué par des acteurs comme les représentants d'intérêts et les fonctionnaires nationaux [...] ; celle enfin des modes informels de gouvernement de l'Union européenne à travers le recours à différents types de comités, en parallèle ou en amont de la négociation institutionnelle »⁵⁹⁴.

Pour ce qui nous concerne, à savoir la sûreté ferroviaire, la question la plus intéressante est celle d'étudier comment la Commission européenne use de ces groupes d'experts afin de

de groupes, ces instances recouvrent une réalité complexe et foisonnante [...] Intervenant dans une phase potentiellement cruciale du processus décisionnel, ces instances ont longtemps été peu visibles ».

⁵⁹¹ Communication de M. le Président à la Commission en accord avec le Vice-président, responsable des affaires administratives, et la Commissaire à la programmation financière et au budget, *Encadrement des groupes d'experts de la Commission, Règles horizontales et registre public*, 27 juillet 2005, SEC(2005)1004, p. 2.

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, *J.O.U.E.* n° L 55 du 28 février 2011, p. 13, article 10.

⁵⁹⁴ Cécile Robert, « Les groupes d'expert dans le gouvernement de l'Union européenne », *op. cit.*, note 590, p. 10.

pousser l'intégration européenne de certains sujets pour lesquels il existe des réticences étatiques.

2° La création de groupes d'experts comme facteur d'intégration du droit de l'Union européenne

Cette question précitée des « modes informels de gouvernement de l'Union » mène à s'interroger sur le fait de savoir si les groupes d'experts constituent un moyen pour la Commission européenne de parvenir à ses fins en termes d'intégration du droit de l'Union européenne. Si ces groupes d'experts ne disposent pas de pouvoir décisionnel⁵⁹⁵, il apparaît qu'ils jouent un rôle désormais crucial dans le processus d'initiative législative de la Commission européenne. En effet, « ces groupes ne sont pas plus l'emblème d'un avènement de la technocratie que le seul résultat d'une mainmise des groupes d'intérêts sur l'initiative communautaire. Ils apparaissent plutôt comme l'un des lieux du *policy-making* européen où ces deux formes d'activité et de légitimité sont inextricablement mêlées »⁵⁹⁶. Ainsi, les groupes d'experts sont un forum parmi d'autres de la création du droit de l'Union européenne.

Toutefois, au vu des caractéristiques de ces groupes, il est aisé de penser qu'il s'agit d'un moyen détourné d'accélérer le processus d'intégration du droit de l'Union européenne dans le sens où ce n'était pas l'objectif affiché à l'origine, ni même à l'heure actuelle. La doctrine a aujourd'hui tendance à reconnaître que la Commission se sert des groupes d'experts pour renforcer ses positions. Ainsi, certains auteurs mettent en avant « la production de consensus au sein de ces groupes, qui seraient principalement mobilisés pour aider à prévenir les oppositions et à légitimer, par avance, les propositions introduites par la Commission. Ainsi, N. Fligstein et A. Stone Sweet (2002) évoquent ces experts issus de l'industrie, 'cooptés par la Commission dans le processus de décision' pour l'aider à préparer et à légitimer ses initiatives en matière de législation. Tandis que T. Larsson et J. Murk (2007) soulignent le rôle de 'lubrifiant du système communautaire' joué par ces instances, notamment en amont, auprès et

⁵⁹⁵ Cécile Robert, « Les groupes d'expert dans le gouvernement de l'Union européenne », *op. cit.*, note 590, p. 9 : « Pour autant, ils sont encore peu présents dans la littérature scientifique et seules quelques publications leur ont été spécifiquement consacrées [...] Cette place congrue faite aux groupes d'experts dans les travaux sur l'UE est – au moins pour partie – liée à leur statut : instruments de la Commission, destinés à être mobilisés en interne dans la préparation de ses initiatives, ils sont de ce fait [...] dépourvus de prérogatives décisionnelles, et dépendant exclusivement de ses services ».

⁵⁹⁶ Cécile Robert, « Les groupes d'expert dans le gouvernement de l'Union européenne », *op. cit.*, note 590, p. 13.

avec des représentants des administrations nationales »⁵⁹⁷. La Commission européenne sonde les membres des groupes d'experts qui portent une position nationale. C'est pourquoi ces groupes peuvent constituer des forums au cours desquels la Commission identifie les réticences ou les soutiens, ou encore des lieux où cette dernière tente de faire changer les positions. Pour cette raison, les groupes d'experts ont pu faire l'objet de « controverses [...] dans l'espace institutionnel européen »⁵⁹⁸.

Les groupes d'experts ne sont pas uniquement mis en place pour obtenir un soutien technique et scientifique, mais également pour faciliter l'intégration de certains sujets au droit de l'Union européenne. Créer un groupe d'expert sans pouvoir décisionnel sur un sujet relevant de compétences nationales peut, petit à petit, permettre à la Commission, non seulement d'appréhender le sujet, mais également de sensibiliser les membres des groupes à l'intérêt d'aborder le sujet en question à l'échelle de l'Union. Cette pratique de la Commission européenne s'inscrit dans la politique des « petits pas » et la création du LANDSEC démontre parfaitement la volonté de la Commission de s'emparer de la sûreté des transports terrestres, notamment ferroviaire.

§2 : La création du LANDSEC

Le caractère nouveau du LANDSEC mène nécessairement à aborder dans un premier temps les enjeux de sa création mais surtout les conditions dans lesquelles ce groupe d'experts a vu le jour (A). Afin de comprendre au mieux les missions assignées au LANDSEC, il convient d'analyser en détail le *Commission staff working document on transport security* (B).

⁵⁹⁷ Cécile Robert, « Les groupes d'expert dans le gouvernement de l'Union européenne », *op. cit.*, note 590, p. 16.

⁵⁹⁸ Cécile Robert, « Les groupes d'expert dans le gouvernement de l'Union européenne », *op. cit.*, note 590, p. 17 : l'auteure évoque le fait que « du côté des services de la Commission, le discours officiel privilégie une présentation des groupes comme lieux de recueil et de production de connaissances, garantissant la qualité des décisions. Pour les organisations anti-lobbys, à l'inverse, la composition des groupes notamment signifierait la mainmise des grands patrons de l'industrie sur ces structures, certes avec l'assentiment voire l'aide active d'une partie de la Commission, et, partant, leur contrôle sur le processus décisionnel [...]. Mais c'est un point de vue assez similaire qui est défendu par les parlementaires européens, qui s'émeuvent plus souvent pour leur part de ce que les groupes d'experts constitueraient des lieux privilégiés de l'influence nationale au sein de l'administration européenne, et l'instrument de l'éviction du Parlement dans le fonctionnement démocratique de l'UE ». A l'auteure de continuer, p. 22 : « Cette logique consultative, toujours présente, bien qu'à des degrés divers, dans la pratique des groupes d'experts permet d'éclairer les conflits inter-institutionnels qui surviennent de plus en plus souvent à leur propos, au fil des recompositions des relations entre Commission, Conseil et Parlement ».

A) Les enjeux de la naissance du LANDSEC

La naissance du LANDSEC ne s'est pas décidée de manière soudaine, elle est le fruit de réflexions profondes mais également de l'appréhension accrue du transport ferroviaire européen par l'Union. C'est pourquoi il est intéressant d'aborder la création du LANDSEC notamment au travers de sa place au sein de la politique européenne des transports (1°). Pour ensuite comprendre l'intérêt de la création du LANDSEC et mesurer son importance, il paraît inévitable d'aborder son rôle ainsi que les missions qui lui sont attribuées (2°).

1° La création du LANDSEC

La création du LANDSEC s'est effectuée au travers d'une décision de la Commission européenne qui affiche sa volonté de rapprocher les règles en matière de sûreté des transports terrestres européens. La décision de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres⁵⁹⁹ incarne le premier acte européen fort en matière de sûreté des transports terrestres et affiche clairement la volonté d'amorcer un processus d'uniformisation européen en la matière. Le fait que le LANDSEC soit un groupe d'experts et qu'il ait été créé par une décision de la Commission laisse présager de l'étendue des pouvoirs de ce groupe. En effet, si le LANDSEC disposait de prérogatives lui permettant d'imposer ses décisions aux États membres, sa création n'aurait pas fait l'objet d'une décision de la Commission mais d'un acte plus contraignant tel qu'une directive par exemple. A observer l'exemple de l'ERA dont les attributions concernent la sécurité des systèmes et sous-systèmes ferroviaires, il est aisé de comprendre la différence avec le LANDSEC. L'ERA a été créée par un règlement du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne⁶⁰⁰. Vis-à-vis de la décision ayant créé le LANDSEC, la puissance de l'ERA ressort de son acte de création, un règlement qui s'impose à tous les États. Ainsi, l'ERA édicte des règles de sécurité qui s'imposent aux États, contrairement au travail du LANDSEC qui sera abordé par la suite.

⁵⁹⁹ Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *J.O.U.E.* n° L 142 du 1^{er} juin 2012, p. 47 – 48.

⁶⁰⁰ Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne, *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004, p. 1 – 43.

La création du LANDSEC s'inscrit parfaitement dans la politique européenne des transports et, comme la Commission le rappelle, « l'article 90 du traité établit que les objectifs des traités dans le domaine des transports doivent être poursuivis dans le cadre d'une politique commune des transports, dont la sûreté des transports est une partie importante »⁶⁰¹. La création de cette entité pourrait ainsi constituer une étape parmi tant d'autres vers la création d'une politique commune du transport ferroviaire et même de l'espace ferroviaire unique européen. Or, symboliquement, ce n'est pas le cas. Instaurer un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres n'est pas anodin quand on connaît les implications vis-à-vis des États. Certes, les prérogatives de ce groupe d'experts sont limitées de telle façon que les États restent maîtres des décisions de sûreté ferroviaire qu'ils veulent voir appliquées sur leur territoire mais malgré cela, l'importance de la création du LANDSEC ne doit pas être minimisée.

Le LANDSEC est le fruit d'une réflexion autour de la sûreté européenne des transports terrestres et de la prise de conscience selon laquelle la sûreté ferroviaire notamment participe à la sécurisation de l'Union de manière générale. Dès 2010, la Commission s'est penchée sur le sujet de la sûreté ferroviaire au travers de la protection des transports dans une stratégie plus vaste ayant pour objet d'assurer la sécurité intérieure de l'Union. Dans sa communication de novembre 2010, la Commission européenne évoque le fait qu'« une approche européenne plus active dans le domaine vaste et complexe de la sûreté du transport terrestre, notamment de la sûreté du transport de passagers, est possible et justifiée. La Commission a l'intention d'étendre son action dans le domaine de la sûreté des transports urbains au transport ferroviaire local et régional et au transport ferroviaire à grande vitesse, y compris les infrastructures connexes »⁶⁰².

Puis en 2011, la question de la création d'un groupe d'experts dédié à la sûreté des transports terrestres est évoquée. Le livre blanc de la Commission européenne du 28 mars 2011 établissant une feuille de route pour un espace européen unique des transports⁶⁰³ met en avant en son annexe I la volonté de cette dernière de créer « un groupe d'experts permanent dans le domaine de la sûreté des transports terrestres »⁶⁰⁴. À la suite des trois premiers paquets ferroviaire et consciente des enjeux de la sûreté ferroviaire pour la création de l'espace

⁶⁰¹ Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *op. cit.* note 599, (1).

⁶⁰² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre, Bruxelles, 22 novembre 2010, COM(2010) 673 final, p. 9 - 10.

⁶⁰³ Document de la Commission du 28 mars 2011, Livre blanc : Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM(2011) 144 final.

⁶⁰⁴ Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *op. cit.* note 599, (2).

ferroviaire unique européen, la Commission européenne crée ce qui pourrait constituer les prémices du rapprochement des règles européennes de sûreté ferroviaire notamment. La création du LANDSEC vient ainsi nuancer les propos tenus précédemment selon lesquels l'Union européenne ne s'est pas préoccupée de la sûreté ferroviaire. Malgré tout, la description des missions du LANDSEC démontrera le fait qu'il ne s'agit pas d'une révolution en la matière.

Le LANDSEC s'est créé de manière très rapide. La Commission s'est finalement dotée d'un organe qu'elle « peut consulter [...] pour toute question relative à la sûreté des transports terrestres »⁶⁰⁵. La Commission européenne, loin de maîtriser précisément la sûreté ferroviaire, a décidé unilatéralement de créer une entité dont le rôle est de l'éclairer sur ces questions et par conséquent de lui permettre d'avoir les informations nécessaires afin de proposer des règles communes aux États membres de l'Union. Le LANDSEC représente aujourd'hui l'outil nécessaire à la Commission européenne dans sa quête de rapprochement des règles de sûreté ferroviaire⁶⁰⁶. La création du LANDSEC semble poursuivre l'objectif de mener les États à accepter l'uniformisation des règles de sûreté et la rapidité avec laquelle la Commission a créé ce groupe démontre la certitude de cette dernière quant à la nécessité d'agir en matière de sûreté. Ainsi, les États n'ayant aucunement l'intention d'abandonner leurs compétences en matière de sûreté ferroviaire, le LANDSEC permet à la Commission d'impliquer les États dans le processus de rapprochement qu'elle souhaite mettre en place dans le but de le faire accepter par eux plus aisément. Cette implication des États se comprend très vite au regard de la composition et du rôle du LANDSEC.

2° Le rôle du LANDSEC

Le rôle du LANDSEC est clairement décrit dans la décision du 31 mai 2012 de la Commission. L'article 2 de cette décision dispose que « le groupe assiste la Commission dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des actions de l'Union européenne visant à développer une politique en matière de sûreté des transports terrestres, et favorise l'échange permanent des expériences, politiques et pratiques pertinentes en la matière, entre les États membres et entre

⁶⁰⁵ Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *op. cit.* note 599, article 4.

⁶⁰⁶ Murielle Bénéjat, « *Continuum de sécurité et transports* », *op. cit.* note 247, p. 138 : « Mais si elle aspire à 'une mobilité durable pour l'Europe sûre, connectée et propre', la Commission évoque plutôt une convergence des législations qu'une unification ».

les divers acteurs intéressés »⁶⁰⁷. Avant d'aborder les missions du LANDSEC, il est nécessaire de préciser que le rôle de ce dernier ne se cantonne pas au transport ferroviaire mais bien aux transports terrestres. C'est pourquoi le LANDSEC peut au même titre travailler sur la sûreté du transport routier. Ce constat n'est pas surprenant quand on sait qu'il existe certaines similitudes dans l'appréhension de la sûreté du train et des transports routiers, par exemple l'existence d'infrastructures captives⁶⁰⁸, ce qui rend ces deux modes de transport vulnérables tout au long du trajet.

Pour en revenir aux missions du LANDSEC, le point central se situe dans l'échange des pratiques entre États. Cet échange permanent est permis par la composition de ce groupe d'experts. En effet, les membres du LANDSEC « sont les autorités compétentes des États membres. Ils désignent deux représentants : a) un représentant par État membre des ministères ou des services gouvernementaux responsables des transports terrestres ; b) un représentant par État membre des ministères ou des services gouvernementaux responsables de la sûreté ou des questions de maintien de l'ordre »⁶⁰⁹. S'ajoutent à ceux-ci des représentants de la Commission européenne qui « peuvent accorder le statut d'observateur à des personnes physiques ou inviter des représentants européens d'organisations internationales ou professionnelles actives dans le domaine de la sûreté des transports terrestres ou directement concernées par celle-ci, ainsi que d'organisations d'utilisateurs des transports »⁶¹⁰. La composition du LANDSEC semble tout à fait cohérente avec les objectifs poursuivis par la Commission européenne. C'est cette même composition qui lui permet d'avoir une légitimité au vu des missions qui lui sont assignées. Il serait difficile de tenter de rapprocher les pratiques au travers de retours d'expérience et de partage des pratiques si les États membres n'étaient pas représentés au sein du LANDSEC.

La décision de la Commission créant le LANDSEC, lorsqu'elle aborde les missions de ce dernier, précise les prérogatives qui lui sont accordées. Le LANDSEC « assiste la Commission dans le développement d'instruments de suivi, d'évaluation et de diffusion des résultats engagées à l'échelon de l'Union européenne [...], contribue à la mise en œuvre de programmes d'action de l'Union européenne [...] principalement en procédant à l'examen de

⁶⁰⁷ Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *op. cit.* note 599, article 2, 1.

⁶⁰⁸ Cet exemple ne doit pas occulter le fait que le ferroviaire présente toutefois des caractéristiques propres en termes de sûreté telles que les vols de métaux ou d'éléments constitutifs des infrastructures, ce qui n'existe pas pour le transport routier.

⁶⁰⁹ Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *op. cit.* note 599, article 4, 1.

⁶¹⁰ Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *op. cit.* note 599, Article 4, 2.

leurs résultats et en proposant des améliorations des actions menées [...], stimule l'échange d'informations sur les actions entreprises à tous niveaux en vue de promouvoir la sûreté des transports terrestres et, le cas échéant, émet des suggestions sur les actions qui pourraient être envisagées à l'échelon de l'Union européenne [...], émet des avis ou adresse des rapports à la Commission, soit à la demande de celle-ci, soit de sa propre initiative, sur toutes questions pertinentes au regard de la promotion de la sûreté des transports terrestres dans l'Union européenne »⁶¹¹.

Ces missions dont la teneur semble pouvoir concourir à la concrétisation de la création de l'espace ferroviaire unique européen peuvent tout de même paraître non pas superficielles mais quelque peu faibles. Toutefois, les caractéristiques de la sûreté, notamment ferroviaire, ont imposé la force de ces missions à ce groupe d'experts. A l'étude de ce qu'il s'est passé pour les transports aérien et maritime⁶¹², il semble que le processus utilisé ici soit similaire, c'est-à-dire l'utilisation de groupes d'experts. Cependant, les réticences étatiques semblent plus fortes en ce qui concerne la sûreté du transport ferroviaire étant donné qu'aucune mesure contraignante n'a pour le moment été adoptée. Malgré ces quelques réticences, le LANDSEC ne subit pas les critiques qu'ont pu subir certains groupes d'experts au regard de leur composition⁶¹³ par exemple.

Si la décision de la Commission qui crée le LANDSEC semble cerner le rôle de ce dernier, il n'existe dans ce texte aucune précision quant aux sujets traités autre que la référence très globale à la sûreté des transports terrestres. C'est pourquoi le *Commission staff working document on transport security* est intéressant. Ce texte aborde de manière plus précise les sujets sur lesquels le LANDSEC doit travailler.

⁶¹¹ Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *op. cit.* note 599, Article 2, 2.

⁶¹² V. Titre 1 : La réglementation de la sûreté des autres modes de transport, p.278.

⁶¹³ V. à ce sujet Cécile Robert, « Les groupes d'expert dans le gouvernement de l'Union européenne », *op. cit.*, note 590, p. 19 : l'auteure aborde ici « le 'scandale' survenu à propos du groupe d'experts sur la protection des données, qui a conduit la DG JLS à sa suppression peu de temps après sa mise en place en 2009 [...] : composé d'experts américains, soupçonnés à ce titre de défendre une conception opposée à celle de la majorité des États membres, ce groupe apparaît ainsi en décalage manifeste avec le rapport de force existant au sein de l'UE dans ce domaine, et ne pouvant de ce fait disposer de l'autorité nécessaire pour remplir ses missions » ; Communiqué du Sénat du 18 février 2009, *Groupe d'experts sur la protection des données en Europe : La commission des lois du Sénat souhaite son remplacement par une instance composée de manière équilibrée et pluraliste.*

B) L'importance du Commission staff working document on transport security

Rappelant l'intérêt des transports pour la prospérité de l'Europe, le *Commission staff working document on transport security*⁶¹⁴ ne manque pas de mettre en avant le fait que les transports européens ont plusieurs fois fait l'objet d'attaques terroristes. Cependant, le terrorisme n'est pas la seule menace qui pèse sur les transports et la Commission rappelle à ce titre que la quantité d'atteintes aux transports à un coût certain. C'est pourquoi cette dernière a profité de ce document pour mettre en avant sa vision de la sûreté des transports terrestres (1°). Ce document est très intéressant d'autant plus que la Commission européenne y détaille dans son annexe II les axes de réflexion du LANDSEC (2°).

1° Un document représentatif de la vision de la Commission sur la sûreté des transports terrestres

Tout d'abord, la Commission européenne profite de ce document pour donner sa vision de la sûreté de manière générale. Après avoir rappelé que la sûreté ferroviaire ne bénéficie pas du traitement qui lui est dû en raison de son importance, la Commission européenne met en avant le fait que l'un des objectifs principaux de la sûreté des transports est de permettre aux usagers de voyager en toute confiance. Afin d'assurer cette confiance à tous les usagers européens, le document affirme la nécessité de créer une entité dédiée à la sûreté des transports terrestres comme pour les transports aérien et maritime, nécessité à laquelle la création du LANDSEC doit répondre. La Commission relie cette nécessité aux bénéfices de l'approche européenne de la sûreté des transports terrestres face à la menace grandissante du terrorisme. Ces apports se situent dans une meilleure coordination et dans la promotion de standards plus élevés en termes de sûreté. De plus, l'approche européenne induit une cohérence dans l'action permettant d'éviter certains écueils liés aux différences de législation entre les États, différences inhérentes aux degrés variables d'exposition des États face au risque terroriste. La nécessité de l'action européenne maintes fois rappelée dans ce document est également justifiée par les risques induits par l'absence de base commune concernant la sûreté des transports terrestres. Un État avec une faible législation en la matière ou une pratique défectueuse peut constituer le point d'entrée de la menace sur le sol européen. De plus, faire émerger une législation

⁶¹⁴ Commission staff working document on transport security, 31 may 2012, Brussels, SWD(2012) 143 final.

européenne de la sûreté des transports terrestres doit permettre d'éviter les incompatibilités entre mesures nationales.

Le transport ferroviaire européen est un projet de grande envergure porté par la Commission depuis de nombreuses années. C'est pourquoi celle-ci affirme dans ce document que la volonté d'un réseau européen à grande vitesse rend nécessaire une réflexion européenne sur la sûreté ferroviaire. Ce réseau transeuropéen représente une cible privilégiée du terrorisme. Un autre point intéressant est à relever ici. La Commission européenne pointe du doigt une des lacunes de la création du marché intérieur et de Schengen qui, malgré l'apport aux citoyens ainsi qu'à l'économie européenne, peut nuire à la sûreté des transports terrestres au regard de l'absence de mesures concernant les crimes et atteintes transfrontières. Pour terminer le constat de la Commission dans ce domaine, la réticence de certains opérateurs concernant la sûreté apparaît clairement. Selon cette dernière, certains opérateurs estiment que la sûreté est une dépense inutile qui ne devrait pas leur incomber. Il est par conséquent impératif de lutter contre cela notamment au travers de l'instauration de standards européens.

Le *Commission staff working document on transport security* est un véritable plaidoyer en faveur de la mise en place de standards européens de sûreté des transports terrestres mais pas seulement. La Commission y explique sa vision de la sûreté européenne⁶¹⁵, de tout ce dont elle doit se prémunir mais aussi les difficultés auxquelles elle doit continuer de faire face. Par exemple, les difficultés liées au transport intermodal sont abordées au travers de l'exemple d'un hub ferroviaire dans un aéroport qui est moins sécurisé que l'aéroport lui-même. En termes de préconisations, ce document évoque la nécessité de former les équipes de sûreté mais pas seulement. Le bénéfice de former d'autres personnels tels que les vendeurs ou techniciens de surface qui peuvent représenter d'autres paires d'yeux avisés est notamment démontré. Sachant que le risque zéro n'existe pas, il ne peut y avoir de politique de sûreté parfaite. C'est pourquoi la Commission préconise l'instauration de plans de sûreté⁶¹⁶. Il n'est pas possible d'endiguer tous les risques, il est par conséquent nécessaire de prévoir des réactions lorsqu'un événement se produit notamment au travers d'échanges d'informations confidentielles et d'une communication facilitée. La sûreté ferroviaire a toujours avancé à la suite d'évènements malheureux, le bénéfice des plans de sûreté est de réduire les coûts liés à ces évènements, qu'ils se comptent en pertes humaines ou économiques. Le *Commission staff working document on*

⁶¹⁵ A ce titre, il est possible d'interpréter ce document comme étant une description par la Commission de ce que serait la sûreté du territoire européen.

⁶¹⁶ A l'heure actuelle, ces plans sont notamment mis en œuvre par les gestionnaires d'infrastructures.

transport security met également en lumière l'intérêt des nouvelles technologies dans la lutte contre les cyberattaques ainsi que l'apport de la recherche constante dans ce domaine.

A la lecture de ce document, la vision de la Commission quant à la sûreté des transports terrestres semble véritablement axée sur un travail de continuité par rapport à ce qui existe pour les autres modes de transport. Il s'agit globalement d'assurer une protection accrue des citoyens européens et des infrastructures ferroviaires via une baisse du taux d'atteintes des transports, une simplification de la tâche des opérateurs qui bénéficient d'une base européenne commune et une simplification du travail des personnels de sûreté par le biais d'objectifs communs. Cependant, la Commission n'oublie pas de replacer la sûreté dans le cadre du respect des droits de l'individu, droits qui pourraient être remis en question au vu de la nature même des règles de sûreté qui peuvent induire certaines atteintes aux libertés des individus dans le but de protéger ces derniers.

Une fois les objectifs définis, le *Commission staff working document on transport security* procède à l'énumération des missions de ce groupe d'experts et ce, afin de donner une vision plus claire de ses axes de réflexion.

2° La description des thématiques de recherche du LANDSEC

Si le LANDSEC représente « les premiers pas »⁶¹⁷ de la sûreté des transports terrestres, décrire les axes de réflexion du LANDSEC est un moyen pour la Commission de concrétiser la création de ce groupe d'experts, de l'ancrer au plus vite dans la pratique et d'encadrer ses travaux. A l'instar des réflexions menées autour des transports aérien et maritime, la Commission a fait le choix d'établir une feuille de route intégrant des missions très variées pour le LANDSEC. L'étendue des axes de réflexion de ce dernier est révélatrice d'une volonté forte de la Commission de se saisir de la sûreté des transports terrestres avec le concours de ce groupe d'experts lui permettant de cerner le sujet.

A la lecture du *Commission staff working document on transport security*, douze thèmes de réflexion apparaissent très clairement puisqu'ils constituent les thèmes décrits par la Commission comme des axes nécessitant une approche européenne afin d'assurer un niveau de sûreté accru dans le domaine des transports terrestres et de palier les failles qu'ils représentent.

⁶¹⁷ Loïc Gard, « Chronique droit européen des transports – sûreté du transport terrestre : les premiers pas », *RTD Eur.*, n° 2, 21 août 2013, p. 384.

Ces douze axes sont aisément identifiables dans ce document étant donné qu'ils constituent les douze sous-parties du quatrième point relatif aux éléments d'amélioration de la politique européenne de sûreté des transports terrestres⁶¹⁸. Ils apportent ainsi au LANDSEC autant de pistes de réflexion.

La première question à aborder est celle de la sûreté des plateformes multimodales et des transports de masses⁶¹⁹. Le transport multimodal représente une cible du terrorisme car il touche plusieurs modes de transport. La Commission prend l'exemple des stations de train ou de métro menant aux aéroports dont les règles de sûreté ne sont pas affiliées et alignées sur les règles et exigences européennes en matière de sûreté aérienne qui régissent en revanche les aéroports. Cet exemple met bien en évidence les failles existantes pour le transport multimodal, c'est pourquoi le LANDSEC est invité à réfléchir à ce sujet. Le deuxième axe de réflexion est celui de la sûreté ferroviaire en général mais la comparaison avec l'harmonisation des règles de sécurité est mise en avant⁶²⁰. Aucun travail similaire n'a été effectué en matière de sûreté, ce travail doit par conséquent être amorcé par les réflexions du LANDSEC. Cette tâche semble compliquée au regard de toutes les caractéristiques de la sûreté ferroviaire et de la position des États membres à cet égard. Or, comme étudié présentement, l'utilisation des groupes d'experts par la Commission peut être un vecteur important d'intégration de certains sujets au droit de l'Union européenne et la sûreté ferroviaire pourrait, *via* le LANDSEC, faire partie de ces sujets.

Certains des thèmes suivants ont été abordé précédemment ou le seront par la suite, il est donc inutile de les aborder en profondeur. Il s'agit de la formation de tous les personnels selon des standards européens communs et élevés⁶²¹, la mise en place de plan de reprise du trafic à la suite d'un événement ayant perturbé le transport notamment au travers d'exercices réalisés en amont et en utilisant certaines expériences vécues hors incidents de sûreté⁶²², l'usage des technologies⁶²³, l'investissement dans la recherche liée à la sûreté des transports terrestres dans la continuité d'un mouvement d'ores et déjà amorcé par la Commission⁶²⁴, l'échange d'informations sensibles entre les autorités nationale⁶²⁵ ainsi que la lutte contre la cybercriminalité nuisant au transport⁶²⁶. En ce qui concerne l'usage des technologies, la

⁶¹⁸ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614.

⁶¹⁹ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.1., p. 4.

⁶²⁰ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.2., p.5.

⁶²¹ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.3., p. 5.

⁶²² *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.4., p. 5 – 6.

⁶²³ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.5., p. 6 – 7.

⁶²⁴ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.6., p. 7.

⁶²⁵ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.7., p. 7.

⁶²⁶ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.10., p. 8 – 9.

Commission met l'accent sur l'industrie des technologies de sûreté qui doit voir confiance dans le marché européen afin de continuer la recherche dans ce domaine et avoir la certitude de trouver des clients lors de la commercialisation de ces technologies. Il est par conséquent nécessaire de créer des standards et obligations européens afin de créer un marché incitant les entreprises du secteur à constamment innover.

La sûreté des chaînes d'approvisionnement⁶²⁷ fait également partie des axes de recherche listés dans ce document. Lorsqu'il est question de transport intermodal, la chaîne d'approvisionnement peut constituer une faille dans la sûreté du transport dans sa totalité. Ainsi, la Commission estime qu'une réflexion autour de la traçabilité des marchandises est nécessaire, traçabilité qui ne se limite pas à la contenance de la cargaison mais qui se réfère aussi à son vendeur ou expéditeur ainsi qu'à d'autres informations complémentaires. L'objectif est de connaître un maximum d'informations sur la marchandise transportée afin qu'un défaut de sûreté ne puisse se répercuter sur le transport.

Malgré plusieurs demandes en ce sens, la Commission fait état de l'absence de législation européenne concernant la sûreté des parkings pour camion⁶²⁸. Cette faille constitue un des thèmes de réflexion sur lesquels le LANDSEC doit travailler. La Commission souhaite généraliser l'existence de parkings sécurisés au sujet desquels les chauffeurs auraient les informations en temps réel quant aux places disponibles ainsi qu'à la sûreté de ceux-ci.

Le LANDSEC a également pour mission de mener des réflexions quant au transport s'effectuant sur les voies navigables intérieures⁶²⁹. Ce type de transport est amené à acheminer des matières dangereuses et souvent au travers de zones urbaines. Dans le cadre du transport intermodal, la réflexion du LANDSEC sur ce sujet doit permettre la sûreté du transport des marchandises dans ce contexte encore délaissé par le droit à l'époque du document.

Enfin, la dernière question à aborder est celle des activités internationales⁶³⁰. Par cette notion générale, la Commission fait référence aux moyens internationaux de lutte contre le terrorisme, menace décrite comme étant internationale par nature. Ainsi, il serait selon la Commission bien plus efficace de créer des normes internationales de sûreté répondant au caractère international du transport.

⁶²⁷ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.8., p. 7 – 8.

⁶²⁸ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.9., p. 8.

⁶²⁹ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.11., p. 9.

⁶³⁰ *Commission staff working document on transport security*, 31 may 2012, *op. cit.* note 614, 4.1.12., p. 9.

Ces douze axes de réflexion semblent tout de même constituer un travail de très grande envergure et, à l'époque, « le LANDSEC [avait] par conséquent décidé, lors de sa deuxième réunion le 5 juillet 2013, de se concentrer sur les thèmes prioritaires suivants : la formation, la sécurisation des parkings pour camions, la cybercriminalité, les méthodes d'évaluation des risques et le vol de métaux dans les chemins de fer. Cette limitation du champ matériel des recherches devrait s'accompagner d'un objectif de convergence des règles raisonnablement défini »⁶³¹. Depuis lors, les réunions du LANDSEC se sont enchaînées et de nombreux axes de travail ont émergés. Cette description des missions du LANDSEC établie, le rôle de ce dernier semble plus clair. Néanmoins, outre la description précise de son rôle, la question qui se pose est celle de savoir quelle place tient réellement le LANDSEC dans le paysage ferroviaire européen ? La réponse à cette interrogation induit notamment l'étude des réunions du groupe d'expert.

§2 : *Quelle place pour le LANDSEC dans le paysage ferroviaire européen ?*

Par cette question, il s'agit de savoir si le LANDSEC dispose de moyens à la hauteur des ambitions de sa création. Qu'il s'agisse de sa composition ou des missions qui lui sont confiées, le LANDSEC représente un pas en avant, une nouveauté certaine et l'étude de ses réunions permet de comprendre son approche de la sûreté ferroviaire (A). Malgré tout, il est nécessaire de le replacer dans le contexte ferroviaire européen et dans l'Union européenne. Au travers de l'étude de ses prérogatives propres, l'apport du LANDSEC est indéniable mais doit être nuancé. Les nuances apportées, combinées à une réflexion autour de l'avenir de la sûreté ferroviaire européenne mène à se poser une question essentielle pour le LANDSEC : est-ce une entité nécessaire ? (B).

⁶³¹ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 37, p. 333.

A) Une approche globale de la sûreté ferroviaire

Au regard des réunions du LANDSEC⁶³² qui se sont tenues jusqu'à présent, il apparaît clairement que la sûreté ferroviaire y est abordée de manière globale (1°). Malgré cette approche, force est de constater que la création du LANDSEC reste pour le moment une avancée mesurée dans le domaine de la sûreté ferroviaire (2°).

1° Les réunions du LANDSEC

Depuis sa création, trente réunions du LANDSEC se sont tenues⁶³³. La continuité du travail du LANDSEC constitue une preuve de la volonté de la Commission d'approfondir le travail autour de la création de règles européennes de sûreté ferroviaire. Cette démarche s'inscrit dans la volonté de l'Union européenne d'« accélérer son travail sur la sécurité et la sûreté des trains européens »⁶³⁴. Le LANDSEC, en tant que terrain privilégié de l'échange des pratiques entre États et des discussions attenantes à la sûreté ferroviaire, doit permettre un travail de réflexion à long termes et la tenue de ses réunions prouve la volonté de collaborer à la fois de la Commission mais également des États. Le LANDSEC est une entité vouée à fonctionner continuellement selon son système de réunions afin, pour le moment, de créer des règles communes puis, une fois ces règles adoptées, de toujours les améliorer. La sûreté ferroviaire fait face notamment à une menace changeante qu'est le terrorisme. Le danger qu'il représente peut ainsi prendre différentes formes et évoluer selon les moyens et les technologies, ce qui est le cas avec la cybercriminalité par exemple⁶³⁵. C'est pourquoi le LANDSEC aura toujours un rôle essentiel. Il sera le terrain d'échanges permettant aux acteurs du transport ferroviaire et aux États d'échanger continuellement et d'adapter les pratiques aux évolutions de la menace.

La dixième réunion du LANDSEC du 4 novembre 2015 est la première réunion du groupe depuis la réunion extraordinaire du 11 septembre de la même année. La proximité avec

⁶³² Il ne s'agit en réalité que des comptes rendus de ces réunions qui s'avèrent être succins, les réunions du LANDSEC étant confidentielles.

⁶³³ La dernière réunion à ce jour date du 7 juillet 2021.

⁶³⁴ DUCOURTIEUX, Cécile, *Attaque du Thalys : Bruxelles veut accélérer son travail sur la sécurité et la sûreté des trains européens* [en ligne], www.lemonde.fr, 24 août 2015.

⁶³⁵ Ce sujet a notamment été discuté lors de la 28^{ème} réunion du LANDSEC du 17 février 2021 au cours de laquelle le « *cybersecurity toolkit* » a été présenté. V. European Commission, *Minutes - 28th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 26th february 2021. En ce qui concerne le « toolkit », v. https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/cybersecurity-toolkit_en.pdf.

les événements du Thalys rend inévitable le traitement de question relatives à la sûreté ferroviaire. Malgré le peu d'informations disponibles quant aux sujets abordés, certains renseignements restent accessibles. Par exemple, la réunion du LANDSEC du 4 novembre 2015 a été l'occasion pour la Commission européenne d'explicitier ses procédures de sélection de recherches sur la sûreté ferroviaire⁶³⁶.

Le 25 janvier 2016 s'est tenue la onzième réunion du LANDSEC, une réunion fortement marquée par le travail de réflexion sur la sûreté ferroviaire. Une présentation y a eu lieu, notamment d'une étude sur la cybersécurité dans les transports terrestres, d'une autre à venir concernant quant à elle la sûreté des transports ferroviaires internationaux et à grande vitesse, ou encore des prochaines étapes de la création d'une base de données de recensement des incidents. L'évaluation des risques, la cybersécurité, la sûreté des passagers et la sûreté des plateformes de transport multimodales ont été ajoutés au programme de travail du LANDSEC⁶³⁷.

La vingtième réunion du LANDSEC du 10 octobre 2018 démontre parfaitement que, malgré les années, la sûreté ferroviaire est restée dans le scope des préoccupations des États et des acteurs du transport ferroviaire⁶³⁸. Les présentations qui ont eu lieu lors de cette réunion ont par exemple concerné le développement de technologies utiles à la sûreté ferroviaire, ce qui démontre que la cybersécurité dans les transports terrestres prend une ampleur grandissante. Le LANDSEC aborde également certaines avancées notables telle que l'adoption d'une méthodologie commune d'évaluation des risques pour la sûreté ferroviaire. En résumé, les discussions ont mené à la description du plan d'action de sûreté des passagers du transport ferroviaire. La vingt-et-unième réunion du LANDSEC, qui était planifiée aux 20 et 21 février 2019, a abordé la plateforme de sûreté ferroviaire des passagers mise en place la même année⁶³⁹.

La vingt-septième réunion du groupe d'experts est un bon exemple de l'acceptation large de la sûreté admise au sein de ce dernier. En effet, cette réunion fut l'occasion d'aborder les menaces internes⁶⁴⁰ dans l'industrie ferroviaire⁶⁴¹ pour lesquelles il est indiqué qu'un document

⁶³⁶ European Commission, *Summary report of the 10th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 18th novembre 2015.

⁶³⁷ European Commission, *Summary report of the 11th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 29th January 2016.

⁶³⁸ European Commission, *Minutes, 20th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 10th October 2018.

⁶³⁹ V. 2° La création d'un nouveau groupe d'experts exclusivement dédié à la sûreté du transport ferroviaire, p. 267.

⁶⁴⁰ Ou menaces des initiés, « *insider threat* ».

⁶⁴¹ European Commission, *Minutes - 27th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 10th November 2020.

de bonnes pratiques a été adopté. Un document de bonnes pratiques concernant les « technologies de sécurité adaptées aux spécificités du secteur ferroviaire » a également été présenté au LANDSEC⁶⁴². Si un certain nombre de sujets sont abordés, force est de constater, à la lecture des rapports de réunion que la cybersécurité est un sujet prioritaire pour le LANDSEC étant donné qu'il est discuté dans la plupart des réunions du groupe.

Bien que confidentielles, les réunions du LANDSEC laissent entrevoir la réflexion globale menée autour de la sûreté ferroviaire. Il n'y a nul besoin de décrire le déroulement de chacune des réunions du groupe pour le comprendre. La continuité des réunions du LANDSEC et le travail récurrent autour de la sûreté ferroviaire, ajoutés aux avancées concrètes en la matière, démontrent l'intérêt de ce groupe. La réunion extraordinaire abordant les mesures à adopter à la suite de l'attaque du Thalys est le précurseur de tout le travail effectué au LANDSEC.

2° L'étude des prérogatives propres du LANDSEC ou le constat d'une avancée mesurée

Si la création du LANDSEC *stricto sensu* aurait pu représenter un bouleversement du paysage ferroviaire européen, force est de constater que tel n'est pas le cas. Pourtant, au regard de la position des États quant à leurs prérogatives en matière de sûreté ferroviaire, la création d'un groupe d'experts chargé de mener des réflexions de grande envergure à ce sujet est un pas en avant indéniable. Tous les doutes sur le caractère révolutionnaire de l'existence du LANDSEC se basent finalement sur le rôle du LANDSEC qui se cantonne à être une force de proposition, sauf à ce que la Commission européenne use du groupe d'experts pour faire accepter ses propositions. Avant d'aborder les limites à l'action du LANDSEC, il est important de mettre en avant l'avancée que constitue le LANDSEC notamment via une implication et une participation des États à ce groupe.

Comme abordé précédemment, la composition du LANDSEC induit nécessairement une participation accrue des États par le biais de leurs représentants. Le fait que les États envoient leurs représentant afin de permettre une réflexion commune en matière de sûreté des transports terrestres laisse entrevoir l'idée selon laquelle une approche européenne en matière de sûreté ferroviaire pourrait émerger. La volonté des États est par conséquent centrale dans la

⁶⁴² European Commission, *Minutes - 25th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 18th february 2020.

réflexion du LANDSEC et c'est ce qui provoque une ambivalence qu'il faut évoquer : d'un côté, la présence des États dans le LANDSEC est gage d'une approche pratique indispensable en termes de sûreté ferroviaire et permet une acceptation par ces derniers qu'un processus de réflexion européen existe, mais d'un autre côté, cette place prépondérante des États peut entraîner des blocages, des ralentissements dans le processus d'harmonisation des règles de sûreté européenne, harmonisation qui, même partielle et pour le rappeler une fois de plus, est impossible sans l'accord de ces derniers. Cette ambivalence de la place des États est une des causes principales de la nuance qui existe dans l'apport de la création du LANDSEC.

La création du LANDSEC est loin d'avoir été inutile et les apports de ses réflexions à la Commission européenne permettent à cette dernière de se pencher sur la création du socle commun qu'elle souhaite en toute connaissance de cause. Malgré les nuances sur l'importance du LANDSEC, c'est la première fois que les États disposent d'un terrain en vue d'échanger en matière de sûreté des transports terrestres. L'avancée est par conséquent importante pour le transport ferroviaire de manière générale.

A la lecture de la description du rôle du LANDSEC, à l'étude de ses conditions de création ou encore à la vue de sa composition, le groupe d'experts suscite des interrogations. Malgré ces quelques réflexions quant à son importance dans le paysage ferroviaire européen, il est très compliqué de mesurer son influence avec certitude. Si le système de fonctionnement du LANDSEC est décrit dans la décision de la Commission européenne l'établissant, les résultats de ses travaux ne semblent pas accessibles. L'obscurité qui entoure le groupe d'experts, tout du moins ses travaux, induit une difficulté inévitable à juger de ses réflexions. La question qui se pose est par conséquent celle de la raison pour laquelle une telle obscurité existe.

La raison à cela semble simple. Le LANDSEC a pour mission de mener des réflexions autour de la sûreté des transports terrestres. Comme il l'a été évoqué lors de la description de la vision nationale de la sûreté ferroviaire, il s'agit d'un domaine très sensible lié à la protection des populations ainsi qu'au maintien de l'intégrité d'une nation. Ainsi, les informations quant au contenu des réunions du LANDSEC ne peuvent être publiques. Dans le cas contraire, la mise en œuvre des actions préconisées serait inutile ou tout du moins l'efficacité des mesures de sûreté serait grandement amoindrie. Ce secret autour des réunions du LANDSEC semble par conséquent cohérent avec l'objectif de sûreté poursuivi.

La question qui se pose est non pas celle de la nécessité du secret qui est primordial mais plutôt de ce que cette opacité implique pour le LANDSEC. Comment vérifier les bénéfices

de financer une telle entité ? Finalement, il faut attendre de voir une législation européenne en matière de sûreté ferroviaire pour comprendre en filigrane que le LANDSEC a apporté son expertise et que ses recherches ont porté leurs fruits. L'absence de législation européenne en la matière est-elle synonyme d'inefficacité du LANDSEC ? Avant tout, il est important de signaler l'existence du quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, rapport qui vient contrebalancer l'idée selon laquelle l'Union ne s'est pas préoccupée de la sûreté ferroviaire. Puis, dans un second temps, il est nécessaire de rappeler le caractère national extrêmement tenace de la sûreté ferroviaire. Les États continuent de mettre en place les mesures qu'ils jugent adaptées à leurs situations respectives tout en limitant l'action de l'Union en la matière et en préservant jalousement leurs compétences en la matière. Le LANDSEC est finalement victime de la nature du sujet sur lequel il doit réfléchir. Tant que la sûreté « demeure un domaine de souveraineté des États »⁶⁴³, seules des personnes habilitées pourront juger de l'apport du LANDSEC.

La question du jugement de l'action du LANDSEC induit une interrogation qui lui est intimement liée, celle de sa nécessité. Se poser une telle question peut paraître inopportun, seulement, les enjeux de la sûreté ferroviaire et l'intention de la Commission de se saisir de ce sujet malgré la volonté contraire des États mettent le LANDSEC en balance. Dans le cas où les États refusent de se prêter à des discussions autour de la sûreté ou même de ne pas aller plus loin au travers d'un rapprochement de législations et de pratiques, la place du LANDSEC pourrait être compromise. Dans le cas contraire, le LANDSEC se pourrait se révéler être incontournable dans le paysage ferroviaire européen.

B) Le LANDSEC, une entité nécessaire ?

Si la question paraît transcrire une approche plutôt négative de l'utilité du LANDSEC, tel n'est pas le cas. Le secret autour de ce groupe d'experts ainsi que sa très faible exposition médiatique mènent à se poser cette question qui est loin d'être anodine. La grande majorité des citoyens européens n'a jamais eu connaissance de l'existence du LANDSEC, malgré tout, cela ne constitue pas la preuve de son inefficacité. Le groupe s'est d'ailleurs réuni en urgence et de manière plus constante à la suite des événements survenus dans le Thalys. Il est par conséquent

⁶⁴³ Ministère de la transition écologique et solidaire ; Ministère chargé des transports, Assises nationales de la mobilité, *Synthèse de l'atelier thématique mobilités plus sûres, réduire les accidents et les risques*, décembre 2017, p. 15, note de bas de page n° 3.

essentiel d'étudier l'implication du LANDSEC à la suite de ces derniers (1°). De plus, comprendre la nécessité du LANDSEC induit une réflexion autour de son rôle dans le futur ainsi que de son évolution dans ce contexte ferroviaire européen qui est sujet à de très grandes transformations depuis plusieurs années (2°).

1° L'implication du LANDSEC à la suite des événements du Thalys

Le 21 août 2015, le Thalys n° 9364 reliant Amsterdam à Paris a été la cible d'un homme armé qui a tenté d'y commettre un acte terroriste. Cette tentative avortée a révélé les faiblesses de la sûreté ferroviaire au travers de la surprenante facilité avec laquelle un homme s'est introduit dans un Thalys avec des armes. La tentative d'attentat sur le Thalys représente le moment où une prise de conscience a eu lieu. Sans appréhender ici la réaction des États et la déclaration de Paris, l'objectif est de comprendre comment cet acte qui aurait pu tourner au drame a été appréhendé par le LANDSEC.

Le 11 septembre 2015, une réunion extraordinaire du LANDSEC s'est tenue à Bruxelles dans le but de discuter de la sûreté ferroviaire et nécessairement des événements survenus quelques jours auparavant. Ce cataclysme dans le paysage ferroviaire européen constitue pour la Commission européenne l'occasion de démontrer l'intérêt d'harmoniser les règles de sûreté ferroviaire. En convoquant cette réunion extraordinaire par le biais de la DG MOVE, la Commission démontre que le LANDSEC est le lieu privilégié de l'Union pour discuter et réfléchir de la sûreté ferroviaire. La survenance de l'attaque du Thalys pose des questions relatives à l'insuffisance de l'action du LANDSEC, de l'absence de volonté des États d'uniformiser certaines pratiques en termes de sûreté ferroviaire. La convocation du LANDSEC était un moyen pour la Commission de mettre les États membres face à leurs responsabilités, de les inciter à rapprocher leurs pratiques. Les États sont les seuls décisionnaires encore aujourd'hui en la matière, les événements du Thalys résultent des failles induites par les différences de système de sûreté selon les États d'une part, mais surtout du faible niveau global de sûreté d'autre part.

Afin de tenter de mettre en place les mesures qui s'imposent et d'impliquer un maximum d'acteurs du transport ferroviaire européen, les États n'étaient pas seuls présents lors de cette réunion extraordinaire. Parmi les acteurs du transport ferroviaire, l'Union internationale des chemins de fer était notamment conviée. Jacques Colliard, directeur de la section sûreté de

l'UIC, a pris la parole durant cette réunion extraordinaire afin de présenter la vision de cette dernière. Face à la nécessité de prendre des mesures relevant de l'urgence, ce dernier a présenté ses préconisations quant à l'intérêt d'avoir une vision de la sûreté ferroviaire à long terme⁶⁴⁴. Selon ses participants, cette réunion extraordinaire du LANDSEC ne doit pas mener à ne mettre en place que des mesures d'urgence ne répondant qu'à la situation liée au Thalys. Cet avertissement est le symbole de la nécessité de faire enfin converger les mesures de sûreté ferroviaire et d'instaurer un socle d'exigences minimales commun. L'erreur serait de n'aborder que des questions en réponse à l'événement du Thalys sans se préoccuper du futur.

Pour le LANDSEC, cette réunion extraordinaire doit permettre de lever certaines barrières au rapprochement des règles de sûreté ferroviaire, barrières liées pour beaucoup à la réticence des États à ce sujet. La réunion du 11 septembre 2015 est également le fruit d'un appel de certains États membres, ce qui peut surprendre au vu de leur attitude en matière de sûreté ferroviaire. En effet, dans la déclaration de Paris, il est fait référence au rôle du LANDSEC. Les États signataires invitent la Commission européenne à « considérer les options envisageables pour une coopération plus grande et concrète entre les États-membres, ainsi qu'une étude d'impact visant à analyser l'intérêt d'une éventuelle initiative dédiée spécifiquement à la sûreté dans le transport ferroviaire, ce qui peut être fait avec le soutien du groupe d'experts LANDSEC »⁶⁴⁵. Les États reconnaissent par la présente non seulement qu'il est temps d'envisager de traiter la sûreté ferroviaire au niveau européen, mais également que ce traitement européen doit s'effectuer sous l'égide du LANDSEC dont la compétence est reconnue par ces mêmes États.

Malgré la volonté de prendre des mesures sur le long terme, la réunion extraordinaire du LANDSEC a pour objectif de réagir à la tentative d'attentat du Thalys et de permettre un degré de sûreté plus élevé rapidement. C'est pourquoi les « États membres, la Commission européenne et les opérateurs se sont entendus sur la nécessité d'apporter une réponse coordonnée et proportionnée [aux problèmes de sûreté ferroviaire], qui ne nuise pas au bon fonctionnement, à l'accessibilité et à la rapidité des transports ferroviaires »⁶⁴⁶. Néanmoins, il

⁶⁴⁴ UIC eNews Nr 464, *Extraordinary meeting of the LANDSEC following the Thalys attack* [en ligne], www.uic.org, 11 septembre 2015.

⁶⁴⁵ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers*, op. cit. note 295.

⁶⁴⁶ Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, *Rapport d'information sur le programme européen en matière de sécurité pour la période 2015-2020*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2015, p.33.

n'existe pas beaucoup plus d'informations accessibles en rapport avec cette réunion extraordinaire du LANDSEC.

Malgré le peu d'information quant au contenu de cette réunion, hormis le point de vue de certains acteurs du secteur ferroviaire européen, force est de constater que le LANDSEC s'est retrouvé en première ligne à la suite de la tentative d'attentat dans le Thalys. Les États ont entendu réfléchir à l'idée d'une coopération entre eux en matière de sûreté ferroviaire, coopération qui, si elle devait exister, devrait s'opérer sous l'influence des travaux du LANDSEC. A la suite des événements du Thalys, le LANDSEC semble avoir pris enfin la mesure de son rôle ou tout du moins les États acceptent enfin de s'investir pleinement dans ce groupe d'experts afin de parvenir à harmoniser les pratiques européennes. La réunion du 11 septembre 2015 n'aura d'ailleurs été que la première d'une longue série par la suite qui, comme cela va être abordé plus tard, mènera à des décisions plus profondes.

Mais avant d'aborder ces avancées liées à l'importance du rôle du LANDSEC, la question de son rôle dans le futur doit être étudiée. En effet, si ce dernier a pris de l'ampleur à la suite des événements du Thalys, il n'est pas certain que ce groupe d'expert devienne incontournable.

2° Quelle importance pour le LANDSEC dans le futur ?

L'importance du LANDSEC dans le futur reste tributaire de la volonté des États membres qui y participent et qui accepteront ou non de créer un socle commun de règles de sûreté ferroviaire. Deux scénarios se dégagent de ce constat. Soit les États se dirigent vers un rapprochement des règles de sûreté et ainsi le LANDSEC sera l'instigateur de celui-ci. Dans le cas contraire, le plus plausible à l'heure actuelle, le LANDSEC ne pourra jouer aucun rôle finalement ou seulement un rôle minime. Si ces deux hypothèses semblent simplistes, il s'agit pourtant d'un schéma logique. La place du LANDSEC induit la soumission de celui-ci à la divergence d'opinions entre les États et la Commission voire entre États eux-mêmes.

Il est évident que la vision de la Commission européenne quant à la libéralisation du transport ferroviaire européen la conduit à agir afin d'influencer les États à accepter le rapprochement des règles de sûreté ferroviaire. Instigatrice de la création du LANDSEC, la Commission a ici envoyé un véritable signal aux États en ce sens. D'ailleurs, l'implication des États au sein de ce groupe d'experts est un moyen de leur faire accepter, petit à petit, ce

rapprochement des règles de sûreté. La Commission continuera certainement de militer en faveur de cette harmonisation qui permettrait au LANDSEC d'avoir un rôle important dans l'espace ferroviaire unique européen dans le cas où elle se produirait. Les récentes évolutions de la sûreté ferroviaire en Europe, notamment dues à l'attaque du Thalys, laissent à penser que le rôle du LANDSEC pourrait croître. S'ajoute à cela le contexte d'insécurité ambiante marqué par la recrudescence des actes terroristes sur le territoire européen. Le terrorisme est une menace qui dépasse les frontières et dont les réponses se doivent d'être transfrontières également. La lutte contre le terrorisme dans le milieu ferroviaire n'échappe pas à cette nécessité. C'est pourquoi le LANDSEC a un rôle certain dans le futur, l'interrogation se situe dans l'importance de ce rôle.

Le mouvement enclenché en réaction à l'attaque du Thalys additionné à la prise de conscience des États qui y est associée semble aujourd'hui s'essouffler. Sans évoquer un abandon total de la marche en avant initiée en termes de sûreté ferroviaire, un élément doit être mentionné non pas en ce qu'il remet en cause l'existence du LANDSEC, mais en ce qu'il nuance l'implication des États dans le mouvement de rapprochement des règles de sûreté ferroviaire. La directive et le quatrième paquet ferroviaire constituent un corpus de directives et de règlements essentiels dans la mise en place de l'espace ferroviaire unique européen. Le principal objectif de ces textes est de finaliser l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. Or, comme il l'a été évoqué précédemment, la seule concurrence ne peut suffire à établir un espace ferroviaire unique. En plus de l'harmonisation des règles concernant la sécurité ferroviaire, le rapprochement des règles de sûreté est censé jouer un rôle central. Or, à la lecture du quatrième paquet ferroviaire, aucune référence à la sûreté ferroviaire ou au LANDSEC n'apparaît. S'agit-il d'un désaveu du LANDSEC ou même d'un revirement dans le mouvement de travail et de recherche autour de la sûreté ferroviaire ? Sans aller aussi loin, l'absence du LANDSEC dans des textes si importants démontre le fait qu'il n'existe aucun accord entre les États quant à la création d'une base commune relative aux règles de sûreté ferroviaire. Cependant, évoquer le LANDSEC dans le quatrième paquet ferroviaire aurait représenté un signe fort.

L'achèvement de l'espace ferroviaire unique européen induit le rapprochement des règles de sûreté. La tâche semble encore conséquente mais la multiplication des initiatives relevant de la sûreté ferroviaire peut permettre de penser qu'un jour, un système européen de sûreté ferroviaire pourrait voir le jour. A ce moment, le LANDSEC pourrait devenir une entité incontournable de l'espace ferroviaire unique européen. Finalement, le LANDSEC pourrait

participer à l'achèvement de l'espace ferroviaire unique européen mais cela n'est pas à l'ordre du jour.

Sans qu'il y ait de remise en cause de l'existence du LANDSEC, la prise de conscience de la nécessité de rapprocher les règles de sûreté ferroviaire, qui était un facteur favorable à l'expansion de l'activité et de l'influence du LANDSEC, semble être retombée. Les États, au travers de leur participation aux réunions du groupe d'experts, peuvent rester maîtres des décisions prises et disposent non seulement d'un droit de regard, mais d'une faculté de proposition de mesures de sûreté communes. Il apparaît par conséquent que le LANDSEC est apte à constituer un terrain propice de discussions de la sûreté des transports terrestres et *a fortiori* de la sûreté ferroviaire sous réserve que les États membres acceptent de partager leurs pratiques durant les réunions du groupe. L'avenir du LANDSEC n'apparaît pas menacé, pourtant, une question perdure. Cette interrogation concerne la faisabilité et la temporalité de l'intervention du rapprochement des règles de sûreté et *in fine* de l'apparition d'un LANDSEC fort. L'importance du LANDSEC en termes de sûreté ferroviaire a pu être nuancée par la création d'un nouveau groupe d'experts, groupe dont les fonctions seront précisées par la suite.

Les discussions autour du LANDSEC se heurtent rapidement au secret de ses réunions. Néanmoins, le résultat du travail qui y est effectué peut s'entrevoir au travers de l'action des États membres de l'Union européenne, États dont la réaction à court ou plus long terme face aux événements du Thalys a mené à des avancées en termes de sûreté ferroviaire.

Section 2 : L'attaque du Thalys comme catalyseur de réactions diverses

Outre la réunion extraordinaire du LANDSEC, de nombreuses réactions sont intervenues à la suite de l'attaque du Thalys. Les réactions ont été plurielles et ont revêtu différentes formes. Des avancées eurent lieu et ont encore lieu aujourd'hui en réponse à cet événement. Qu'il s'agisse de réactions rapides, répondant à l'urgence de la situation (§1) ou de réactions à plus long terme (§2), force est de constater un changement non négligeable de l'approche de la sûreté ferroviaire au sein de l'Union européenne.

§1 : Des réactions rapides au sein de l'Union européenne

L'attaque du Thalys a déclenché un processus de réaction rapide face aux failles du système de sûreté ferroviaire européenne mises en exergue. La catastrophe évitée de justesse, il n'était plus possible de ne pas aborder le sujet à l'échelon européen. Mais sans aborder uniquement la réaction européenne, il est nécessaire d'aborder les réactions propres à certains acteurs apparues *in concreto* (A). Au-delà de ces réactions pratiques, l'union a été clairement mise en avant. En effet, il est indispensable d'instaurer des règles de sûreté pensées communément, à l'échelle européenne (B).

A) Les réactions in concreto

Lorsqu'il est ici question des réactions dites *in concreto*, l'objectif est de mettre en lumière les actions entreprises consécutivement à l'attaque du Thalys. La gravité de la situation a rendu nécessaire une prise de décision rapide ainsi que la mise en place d'actions destinées à renforcer la sûreté telles que les mesures annoncées par Thalys International (1°) ou bien par la France (2°).

1° Les mesures adoptées par Thalys International

Thalys International est le premier acteur du transport ferroviaire concerné par l'attaque du 21 août 2015 et c'est pourquoi il semble logique de voir le consortium d'entreprises ferroviaires réagir très vite. Cette réaction est présentée par le rapport d'enquête interne⁶⁴⁷ qui décrit l'attaque en détail et permet à Thalys de mettre en exergue les mesures de sûreté mises en œuvre et dont l'objectif est d'assurer un transport plus sûr. Ce rapport a été émis par le directeur de la sécurité de Thalys, Éric Martos, qui rappelle en premier lieu que cet événement constitue un drame pour les personnels ainsi que les passagers du Thalys 9364. Après avoir loué la réaction des personnels du Thalys et de ses passagers, le rapport évoque en préambule la volonté de Thalys de « renforcer [ses] procédures et [ses] outils pour que chacun puisse avoir

⁶⁴⁷ Éric Martos, *Rapport d'enquête interne, Attentat sur le train 9364 du 21 août 2015*, 17 septembre 2015.

les bons réflexes dans ce type de situations extrêmes, tout en restant dans les limites de [son] rôle : [les] agents n'étant ni habilités, ni formés, ni équipés pour mener des opérations de police »⁶⁴⁸. Thalys fait part ici de l'action propre des agents de sûreté ferroviaire malgré la mise en place de mesures nouvelles. Indirectement, la nécessité de la collaboration entre les opérateurs ferroviaires et les forces de l'ordre des États est mise en avant par la démonstration de l'incapacité des agents de sûreté à gérer seuls tout type de menace. L'opérateur ferroviaire démontre finalement l'impossibilité d'assurer la sûreté du transport ferroviaire sans le concours des États et la position délicate des opérateurs ferroviaires face à une menace qui les dépasse.

Outre les explications quant à la nature de l'événement, sa soudaineté ou encore son caractère violent, le rapport sur l'attaque du Thalys pointe certaines failles du système de sûreté ferroviaire de Thalys International consistant en « l'obligation de se rendre à un emplacement fixe de chaque voiture pour utiliser l'interphonie, ou l'absence de possibilité de communiquer avec le conducteur dans l'hypothèse où les deux contrôleurs auraient été comptés parmi les victimes »⁶⁴⁹. En plus de pointer les faiblesses du système, l'intérêt de ce rapport réside au même titre dans les réponses qu'il apporte. Aux failles énoncées ici, le rapport recommande de « mener une réflexion sur la pertinence de mettre en place un moyen direct de communication, en complément des dispositifs existants, entre la rame et le conducteur »⁶⁵⁰. Ce travail de réflexion est essentiel, or, les failles décelées nécessitent des actions rapides. C'est pourquoi Thalys se devait de réagir dans la pratique en plus de son approche à moyen ou long terme.

Une section du rapport est dédiée aux mesures prises par Thalys, section qui permet de comprendre comment la compagnie ferroviaire a réagi face à cet événement. Les mesures prises sont au nombre de six et sont énumérées de la manière suivante⁶⁵¹. En premier lieu, le rapport aborde la formation des agents à ce qu'il appelle la détection des attitudes anormales et à la gestion des risques de panique dans des situations de crise extrême et de danger avec le concours de psychologues. Ensuite, le rapport annonce l'approfondissement des formations des conducteurs de Thalys International aux itinéraires de contournements des lignes classiques. En lien avec cette formation des conducteurs, Thalys mise sur l'élaboration de scénarios de détournement et d'évacuation basés sur une collaboration avec les gestionnaires d'infrastructure. Le rapport rappelle ensuite la volonté d'améliorer les moyens de communication entre les personnels de bord et le conducteur du train en cas de crise. Conscient

⁶⁴⁸ *Ibid.*

⁶⁴⁹ Éric Martos, *Rapport d'enquête interne, Attentat sur le train 9364 du 21 août 2015, op. cit.* note 647, p. 7.

⁶⁵⁰ Éric Martos, *Rapport d'enquête interne, Attentat sur le train 9364 du 21 août 2015, op. cit.* note 647, p. 7.

⁶⁵¹ Éric Martos, *Rapport d'enquête interne, Attentat sur le train 9364 du 21 août 2015, op. cit.* note 647, p. 10.

de l'importance de tous les personnels, Thalys exprime sa volonté de former de manière plus approfondie son personnel non roulant et de mettre de meilleurs équipements à sa disposition. Enfin, l'affichage des numéros d'appel d'urgence selon les pays où se trouve le train est annoncé afin de permettre aux usagers de réagir vite en cas de situation dangereuse.

L'annonce de ces mesures par Thalys International révèle une véritable intention d'appréhender au mieux les menaces par un travail *a priori* mais également une volonté de mieux gérer les risques lorsqu'un événement sensible se produit. Ces deux approches sont essentielles notamment au travers de leur complémentarité. Finalement, le fait surprenant ici est que ces actions n'aient pas été mises en œuvre plus tôt. Malgré tout, il faut saluer cette initiative même si celle-ci a été forcée par les événements. Dans la même démarche que celle engagée dans le présent rapport, Thalys International entend respecter et appliquer toute mesure qui pourrait être prise par les États ou l'Union européenne dans le domaine de la sûreté ferroviaire. A travers cet engagement, Thalys réaffirme l'idée selon laquelle les opérateurs ferroviaires ne peuvent agir seuls pour être efficaces et appelle par conséquent les États et les autres acteurs du transport ferroviaire à réagir à leur tour.

Au moment de la publication de ce rapport, la déclaration de Paris ou encore la réunion extraordinaire du LANDSEC ont déjà eu lieu. Le rapport de Thalys International, propre à son activité, milite intrinsèquement pour que l'attaque du 21 août incarne le point de départ d'un travail commun autour de la sûreté ferroviaire. En guise de conclusion, le rapport explique que « le transport ferroviaire dans son ensemble, entreprises et gestionnaires d'infrastructures, doit préparer des modes opératoires globaux, coordonnés avec les mesures décidées par les pouvoirs publics, pour répondre à ce type d'attentat. Thalys y tiendra un rôle actif »⁶⁵². L'attaque du Thalys est un réel électrochoc qui a le mérite de placer la sûreté ferroviaire sur le devant de la scène.

Tout comme l'explique ce rapport, les opérateurs ferroviaires ne sont qu'un maillon de la chaîne de sûreté ferroviaire. C'est pourquoi Thalys n'est pas seul à réagir. Si « il suffit de penser à l'attaque dans le Thalys reliant Amsterdam à Paris en 2015 pour comprendre la nécessité d'une harmonisation comparable à ce qui existe pour l'aérien et le maritime »⁶⁵³, certains États ont d'abord réagi de leur côté, notamment la France, qui a tenu à agir rapidement.

⁶⁵² Éric Martos, *Rapport d'enquête interne, Attentat sur le train 9364 du 21 août 2015*, op. cit. note 647, p. 11.

⁶⁵³ Murielle Bénéjat, « Continuum de sécurité et transports », op. cit. note 247, p. 138.

2° Une réaction nationale rapide : l'exemple de la France

L'impact médiatique de l'attaque du Thalys fut tel que la sûreté ferroviaire a été propulsée, pour un temps, au centre des préoccupations. La nécessité de réagir rapidement a engendré en France une réflexion en marge de la déclaration de Paris. En effet, en vertu des prérogatives qui lui appartiennent en la matière, l'État français a décidé de mettre en œuvre des mesures destinées à améliorer le niveau de sûreté ferroviaire sur son territoire. Toutefois, il s'avère que les mesures appliquées rapidement ont prioritairement ciblé des points névralgiques du transport ferroviaire français. Il est impossible d'instaurer des mesures de sûreté ferroviaire sur tout un réseau ferroviaire du jour au lendemain. Un choix est requis quant aux infrastructures à protéger, infrastructures jugées plus sensibles, d'autant plus lorsqu'un événement nuisible pointe les failles du dispositif de sûreté. L'urgence peut mener à faire de mauvais choix, c'est pourquoi il est indispensable d'aborder les mesures prises ou envisagées à la suite de l'attaque du Thalys.

L'attaque s'étant produite pour partie sur le territoire français, il était inconcevable de n'assister à aucune réaction. Bien entendu, la mise en œuvre *in concreto* de mesures nouvelles requiert des délais plus conséquents que leur annonce ou les projets de coopération. La rapidité dans ce domaine est relative puisqu'il est également possible d'estimer que la volonté de mettre en œuvre de nouvelles mesures de sûreté ferroviaire à l'aube de l'attaque du Thalys constitue déjà un retard difficilement compréhensible. En termes de mesures souhaitées par la France, les premières déclarations d'intention sont intervenues seulement quelques jours après les événements du Thalys. En premier lieu, il a été question en France d'installer des portiques dans les gares nationales et internationales et ce, à l'initiative de Ségolène Royal, Ministre des Transports de l'époque, qui estimait que « des 'portiques doivent être posés, avec le contrôle des sacs en particulier, plus le passage des gens dans les portiques' »⁶⁵⁴. L'objectif, dans un premier temps, était de couvrir les lignes internationales avec ce dispositif pour ensuite installer des portiques sur les lignes TGV. La question de la base juridique se pose ici, puisqu'il n'a pas été nécessaire de recourir à la loi pour autoriser cette pratique⁶⁵⁵. Dans le contexte d'état

⁶⁵⁴ Clémence Bauduin, *Ségolène Royale souhaite l'installation de portiques dans les gares nationales et internationales* [en ligne], rtl.fr, 17 novembre 2015.

⁶⁵⁵ V. Gilles Savary, *Rapport fait au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi, après engagement de la procédure accélérée, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs*, n° 3109 rect., 9 décembre 2015 : « Améliorer la sûreté suppose de recourir à la loi pour accroître les possibilités juridiques des différents acteurs de terrain, mais aussi par des moyens supplémentaires, ce qui en relève pas directement de la loi. On m'a notamment demandé si nous allions autoriser

d'urgence, la pose de portiques n'a eu pour fondement que des déclarations de la Ministre des Transports de l'époque. A observer ce qu'il s'est passé *in concreto*, il s'agit de mesures mises en œuvre selon la volonté de quelques acteurs seulement tels que la Ministre des transports, les députés et sénateurs, ainsi que la SNCF. La pose de portiques de sécurité dans les gares n'était *in fine* qu'une question de moyens. Testés en 2016 à la gare Montparnasse ainsi qu'à Marseille, les portiques ont été installés notamment dans cette même gare parisienne mais également sur les quais de gare dédiés au Thalys. Outre le coût parfois jugé effarant de la pose de ces portiques⁶⁵⁶, leur apport est contestable. En effet, certains estiment que les portiques ne représentent qu'un déplacement de l'accumulation de la foule de passagers des bords de quais à l'emplacement de ces portiques⁶⁵⁷. D'ailleurs, l'attentat de Volgograd de 2013 en Russie est un exemple frappant du danger pouvant survenir de la création de longues files d'attente⁶⁵⁸. Cependant, force est de constater que la sûreté ferroviaire peut-être accrue par le contrôle des sacs à ces portiques. Toutefois, concernant le Thalys, il eut fallu que les autres États desservis installent également ces portiques, ce qui ne fut pas le cas⁶⁵⁹. Une dernière question se pose avec ces portiques, il s'agit de savoir si l'existence de ces derniers dénature le transport ferroviaire en nuisant à la facilité d'accès qu'il procure en l'absence de portiques, c'est ce que pense la FNAUT par le biais de son président, Bruno Gazeau⁶⁶⁰. Si l'objectif est également de protéger les passagers, force est de constater que l'apport de ces portiques se situe également dans la lutte contre la fraude, partie intégrante de la sûreté ferroviaire⁶⁶¹. Aujourd'hui, la généralisation des portiques de sécurité a été abandonnée au regard de plusieurs critères tels que les coûts ou les retards engendrés⁶⁶².

les portiques dans la loi. Il est toujours possible d'en installer où et quand on veut : ce n'est pas une question de loi mais de moyens, de politique ferroviaire et de politique de sûreté ».

⁶⁵⁶ V. en ce sens Stéphane Soumier, *SNCF : l'effarant coût des portiques de sécurité dans les gares* [en ligne], bfmbusiness.bfmtv.com, 21 décembre 2015.

⁶⁵⁷ Ce qui peut entraîner une augmentation des vols à la tire comme c'est le cas en gare du Nord à Paris, v. Philippe Baverel, *Paris : les vols à la tire, l'éternel fléau des transports en commun* [en ligne], leparisien.fr, 6 août 2020 ; ou en Belgique, v. Arnaud Farr, *Les pickpockets et les vols à la tire en plein boom dans les gares du pays* [en ligne], bhnet.be, 4 août 2021.

⁶⁵⁸ Lors de cet attentat, une femme kamikaze a fait exploser une bombe dans la file d'attente des portiques de sécurité de la gare de Volgograd faisant 17 morts, v. O.F., *Attentat suicide meurtrier dans une gare de Russie* [en ligne], lejdd.fr, 29 décembre 2013.

⁶⁵⁹ V. Lionel Steinmann, *Gares : la généralisation des portiques de sécurité jugée irréaliste* [en ligne], lesechos.fr, 13 janvier 2016.

⁶⁶⁰ V. les propos rapportés de Bruno Gazeau rapportés dans *TGV : des portiques contre la fraude* [en ligne], lejsl.fr, 4 avril 2017.

⁶⁶¹ A ce titre, la portée matérielle de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *J.O.R.F.* n° 70 du 23 mars 2016, texte n° 2, associe la sûreté ferroviaire et la fraude.

⁶⁶² V. R. Ba, *La SNCF abandonne la généralisation des portiques de sécurité à toutes les gares* [en ligne], leparisien.fr, 25 mars 2016.

D'autres exemples pratiques incarnent la réaction de la France face à l'attaque du Thalys et résultent de l'onde de choc provoquée par cette dernière. Pour ne citer que les plus récentes, des actions ont été mises en œuvre avec l'appui de drones de surveillance ou encore de caméras de vidéosurveillance plus performantes notamment grâce à des logiciels de reconnaissance de comportements suspects. La partie la plus significative de la réaction française, même si elle peut paraître moins ancrée dans la pratique que les exemples cités ici, est représentée par la loi dite Savary du 22 mars 2016⁶⁶³. Les deux titres composant cette loi abordent deux thèmes centraux en matière de sûreté. Ainsi cette loi traite, dans un premier temps, de la prévention et de la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique et le terrorisme dans les transports publics de voyageurs, puis dans un second temps de la police du transport public de voyageurs. Les modifications apportées au Code des transports et au Code de procédure pénale poursuivent l'objectif d'assurer un niveau de sûreté accru dans les transports publics.

Juger la réaction de la France n'est pas chose aisée car les mesures annoncées publiquement ne représentent certainement pas l'intégralité de ce qui est mis en place. Cependant, les mesures de sûreté connues semblent pour la plupart adaptées. Qu'il s'agisse de l'usage de nouvelles technologies comme des drones ou la généralisation des caméras de surveillance, qu'il s'agisse d'améliorer les formations des agents de sûreté, la France ainsi que la SNCF ont su réagir rapidement en identifiant les outils et moyens permettant de palier aux failles identifiées. Ces mesures combinées au déclenchement du plan Vigipirate en réaction aux attentats du 13 novembre 2015 ont permis de renforcer considérablement le système de sûreté ferroviaire français.

Les réactions rapides intervenues après l'attaque du Thalys ne sont que le premier acte du travail de consolidation du système de sûreté ferroviaire européen. En appui de ces réactions individuelles, un mouvement a été engagé en vue de réagir de manière unie. Le caractère transfrontière de la menace exacerbé par l'attaque du Thalys a entraîné une prise de conscience quant à l'absolue nécessité de procéder à une réflexion commune sur la sûreté ferroviaire.

⁶⁶³ Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *op. cit.* note 661.

B) La nécessité d'une réaction unie

Face à ce type de menace, l'union fait plus que jamais la force. L'attaque du Thalys aura eu au moins pour effet de déclencher l'union de certains États face à la menace terroriste qui plane sur l'Europe et son espace ferroviaire. L'union est apparue comme la seule réponse viable à la communauté d'objectifs dont la sûreté fait partie intégrante. Qu'il s'agisse d'une réponse donnée par plusieurs États qui coopèrent selon leur propre initiative ou bien par l'Union européenne, les réponses apportées communément semblent avoir plus de poids. C'est pourquoi la déclaration de Paris (1°) et la réunion du Conseil transports, télécommunications et énergie du 8 octobre 2015 (2°) sont d'une importance non négligeable. Elles participent à l'émergence d'une réaction unie à l'attaque du Thalys mais constituent également les prémices de l'édification d'un corpus européen de mesures de sûreté ferroviaire.

1° La déclaration de Paris

La déclaration de Paris du 29 août 2015 est le fruit d'une réunion tenue en urgence entre plusieurs États ainsi que certains membres de la Commission européenne. La réponse commune apportée par cette déclaration est le premier symbole qui démontre les changements dans la prise en compte de la sûreté ferroviaire. Ce domaine exclusivement étatique jusqu'alors, la déclaration de Paris affirme la volonté de certains États d'agir de concert avec la Commission européenne afin de répondre aux nécessités de la sûreté ferroviaire. Ce premier point en fait un acte fort, déterminant dans l'hypothétique mise en œuvre de mesures européennes de sûreté ferroviaire. Si cette déclaration d'intention aurait pu à l'époque rester lettre morte, les avancées visibles à ce jour démontrent que la déclaration de Paris est un acte fondateur en la matière. A la suite de cette réunion, Violetta Bulc, Commissaire européenne aux Transports, a d'ailleurs convoqué la réunion extraordinaire du LANDSEC du 11 septembre 2015.

La venue de Commissaires européens à cette réunion aux côtés des neuf États présents laisse penser que ces derniers voient et acceptent l'intérêt de travailler sur la sûreté ferroviaire dans le cadre de l'Union européenne. Finalement, la déclaration de Paris est le reflet du sentiment d'impuissance des États lorsqu'ils agissent seuls face une menace globalisée. Comme l'indique la Commission européenne, « les objectifs de la réunion ont été de s'échanger sur les expériences et d'identifier les mesures potentielles de sécurité supplémentaires au niveau

national et européen »⁶⁶⁴. La dualité de la réponse à l'attaque du Thalys est visible ici. En effet, il n'est pas question de substituer des mesures européennes aux mesures nationales mais bien de mener une réflexion afin de mettre en place de nouvelles mesures sur les deux plans. Il s'agit ici de bénéficier de l'apport de l'Union qui permet une réponse unie et à grande échelle tout en permettant aux États de prendre en compte leurs particularités par le biais de mesures spécifiques. Dimitris Avramopoulos, Commissaire européen pour la Migration, les Affaires intérieures et la Citoyenneté, a affirmé que « l'attaque dans le Thalys a confirmé que nous devons lutter résolument contre les actes criminels et terroristes qui mettent en danger notre sécurité, nos valeurs, nos libertés. Le terrorisme ne connaît pas de frontière. Nous devons agir ensemble en renforçant la coopération transnationale et européenne. C'est le moment de monter notre détermination en mettant pleinement en œuvre les dispositions et les actions prévues par l'Agenda Européen sur la Sécurité »⁶⁶⁵. La Commission européenne entend bien évidemment profiter des retombées de l'attaque du Thalys afin de mettre les États face à leurs responsabilités et les pousser à la coopération.

La déclaration de Paris émanant de la réunion des acteurs cités est un texte revêtant une symbolique forte dans lequel les États et la Commission européenne s'engagent à mener une réflexion commune dans le cadre du LANDSEC et ce, dans le but de mettre en œuvre des mesures de sûreté ferroviaire applicables sur l'ensemble des territoires des États signataires. Bernard Cazeneuve, durant la lecture de cette déclaration, affirme qu'« il est indispensable que soient engagés et que coopèrent plus étroitement, chacun à leur niveau respectif, l'ensemble des acteurs œuvrant pour la sécurité des biens, des personnes, et plus que jamais des transports »⁶⁶⁶. Ainsi, il ne s'agit plus seulement des États et de la Commission européenne mais désormais, le travail de coopération doit inclure tous les acteurs du transport. La déclaration de Paris est un appel à la coopération de tous les acteurs composant le système ferroviaire européen afin de mener au mieux une réflexion permettant d'aboutir à un rapprochement des règles de sûreté ferroviaire. Il est logique d'impliquer ces acteurs privés ou publics et que par conséquent, les États et la Commission n'abordent pas seuls la question de sûreté. Les retours de ces acteurs de ce qu'il existe *in concreto* est essentiel à la compréhension des besoins en termes de sûreté ferroviaire.

⁶⁶⁴ Communiqué de presse de la Commission européenne, *Les commissaires Avramopoulos et Bulc à la réunion de Paris sur la coopération contre le terrorisme et pour la sécurité ferroviaire*, 29 août 2015.

⁶⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶⁶ CAZENEUVE, Bernard, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], intérieur.gouv.fr, 29 août 2015.

La Déclaration de Paris instaure des mesures qu'elle décrit comme étant fortes afin d'assurer la sûreté du transport ferroviaire transfrontalier, ce qui constitue un premier pas conséquent vers l'instauration d'un modèle commun. Parmi ces mesures sont annoncés le contrôle de l'identité des passagers, l'instauration de patrouilles mixtes, l'intensification de la coopération des acteurs ferroviaires transfrontaliers, une implication accrue des services de douane, l'étude de la sûreté aérienne afin d'y déceler des mesures transposables au ferroviaire, l'utilisation de nouvelles technologies, le renforcement de la cybersécurité ou encore la coopération en matière de renseignements. Ce dernier élément est tout de même accompagné d'un rappel sur la sécurité nationale qui est décrite comme relevant « de la seule responsabilité de chaque État membre »⁶⁶⁷. Il ne s'agit pas pour les États de remettre en question leurs prérogatives mais bien d'assurer une protection accrue de leurs citoyens au moyen d'une coopération désormais inévitable dans le transport ferroviaire.

La déclaration de Paris représente la première réaction européenne en tant que telle. Par la suite, l'Union européenne s'est penchée sur la question de la sûreté ferroviaire par le biais du Conseil.

2° La réunion du Conseil transports, télécommunications et énergie du 8 octobre 2015

L'attaque du Thalys a impacté l'Union européenne de manière profonde, c'est pourquoi celle-ci a décidé d'inclure ce sujet à la réunion Conseil transports, télécommunication et énergie du 8 octobre 2015. Dans un premier temps, le programme de la réunion était axé autour de l'ouverture du marché ferroviaire et la gouvernance. Cependant, il a été également question de sûreté ferroviaire. Les sujets attendant à la sûreté ferroviaire débattus lors de cette réunion ont déterminé une orientation de la politique européenne de sûreté ferroviaire centrée sur la lutte contre le terrorisme. La nécessité d'une coopération transfrontière est au cœur de la réflexion du Conseil qui a également abordé d'autres sujets tels que la préparation des agents en charge de la sûreté, l'usage renforcé des nouvelles technologies ou en encore l'amélioration de la préparation des acteurs du rail face aux risques. S'il est difficile d'avoir accès aux débats ici en cause, un document de la Commission européenne est très intéressant à ce sujet, document dans

⁶⁶⁷ *Ibid.*

lequel la Commission fait état au Conseil des discussions du LANDSEC tenues au cours de la réunion du 11 septembre 2015.

La note de la Commission du 30 septembre 2015 concernant le débat au cours du déjeuner sur la coopération transfrontière pour la lutte contre le terrorisme et la sûreté ferroviaire⁶⁶⁸ est un document officiel dont l'annexe concernant l'approche politique de la sûreté ferroviaire a été rendu public. Après avoir effectué un rappel concernant les événements du Thalys et la tenue de la réunion extraordinaire du LANDSEC du 11 septembre 2015, la Commission européenne insiste quant à la nécessité de la proportionnalité des actions relevant de la sûreté ferroviaire. En effet, « la Commission estime qu'il est de la plus haute importance d'adopter une approche qui soit proportionnée à la menace pesant sur les usagers des transports ferroviaires et qui continue de fournir aux voyageurs des services de transport ferroviaire ouverts, accessibles et appropriés »⁶⁶⁹. L'une des grandes préoccupations de la Commission européenne est de ne pas nuire au transport ferroviaire au travers des mesures de sûreté qu'elle pourrait vouloir instaurer. Ces rappels constants quant à la proportionnalité des mesures de sûreté sont importants en ce sens qu'un paradoxe existe entre les effets des mesures de sûreté ferroviaire et le transport en lui-même. Bien que l'objectif de la sûreté ferroviaire soit d'assurer le bon déroulement du transport et la protection de ses passagers, celle-ci pourrait tout à fait nuire à ce mode de transport. Effectivement, comme il l'a déjà été évoqué, l'existence de mesures de sûreté trop contraignantes engendrerait une remise en cause de la nature du transport ferroviaire, notamment de la facilité d'accès qui représente un de ses atouts majeurs. Dans ce cas, le transport par rail perdrait de son attractivité et par conséquent certains usagers pourraient se tourner vers d'autres modes de transport. S'ajoutent à cela les risques de retards ou d'allongement des temps de transport dus par exemple aux contrôles des passagers avant le départ. Dans ce contexte de volonté de relance du transport ferroviaire et de regain d'attractivité, l'objectif est de déterminer quelles mesures de sûreté instaurer tout en étant proportionnel à la menace et ne pas nuire plus que nécessaire au transport ferroviaire. Pour parvenir à adopter un plan de sûreté proportionné à la menace, la Commission préconise de travailler spécifiquement sur quatre sujets déjà évoqués lors de la déclaration de Paris qui sont les suivants : la coopération entre services de renseignements, l'amélioration de la préparation des exploitants du rail face à

⁶⁶⁸ Commission européenne, *Approche politique en matière de sûreté dans les transports ferroviaires*, Note de réflexion n° 12147/15 en vue du déjeuner prévu lors de la session du Conseil TTE (Transports), 30 septembre 2015.

⁶⁶⁹ *Ibid*, p. 2.

la menace, la formation des agents de sûreté et la généralisation de l'utilisation de nouvelles technologies.

Les discussions sur la sûreté ferroviaire ont un champ d'application relativement précis. Le réseau ferroviaire européen n'est pas visé dans son intégralité ici. La Commission européenne préconise d'entreprendre des actions qui « pourraient porter plus particulièrement sur les services ferroviaires de transport international et à grande vitesse de voyageurs »⁶⁷⁰. Cet élément est compréhensible au vu de deux éléments. Premièrement, la coopération transfrontière entre les États n'a pas d'intérêts sur les petites lignes nationales. De plus, la généralisation des mesures de sûreté dont il est question ici à la totalité des lignes et gares ferroviaires représenterait un coût excessivement élevé au regard du risque d'atteinte. Il est bien question de terrorisme dans ces débats européens et non de fraude par exemple, or, les petites lignes ne représentent pas des cibles privilégiées comme les lignes internationales ou les lignes TGV ne serait-ce que par rapport à la fréquentation de ces lignes.

Dans cette note, la Commission expose également trois domaines de réflexion jugés prioritaires lors de la réunion du LANDSEC. En premier lieu, l'instauration de « programmes de sûreté à l'intention des exploitants du rail prévoyant des dispositions relatives à des plans d'action permettant d'adapter d'une manière appropriée la sûreté au niveau de la menace [...] ; une planification d'urgence, notamment l'organisation d'entraînements et d'exercices pour faire face à des incidents de sûreté majeurs ; et des plans pour le rétablissement des services ferroviaires »⁶⁷¹. Outre cette annonce l'intérêt de cette déclaration est explicite lorsque la Commission précise que le détail de ces programmes doit varier selon les États et même selon les lignes et les gares en cause afin de mettre en œuvre des mesures de sûreté adaptées à la menace ainsi qu'aux spécificités du transports ferroviaire selon les endroits à protéger. Cette reconnaissance des spécificités du transport ferroviaire selon les États ou les gares est essentielle pour assurer une sûreté optimale du réseau européen. Ensuite, la note fait référence à un deuxième domaine de réflexion consistant en « la formation du personnel à la sûreté lors du recrutement et à intervalles réguliers par la suite »⁶⁷². Le fait de former l'ensemble des

⁶⁷⁰ Commission européenne, *Approche politique en matière de sûreté dans les transports ferroviaires*, Note de réflexion n° 12147/15 en vue du déjeuner prévu lors de la session du Conseil TTE (Transports), op. cit. note 668, p.3.

⁶⁷¹ Commission européenne, *Approche politique en matière de sûreté dans les transports ferroviaires*, Note de réflexion n° 12147/15 en vue du déjeuner prévu lors de la session du Conseil TTE (Transports), op. cit. note 668, p.3.

⁶⁷² Commission européenne, *Approche politique en matière de sûreté dans les transports ferroviaires*, Note de réflexion n° 12147/15 en vue du déjeuner prévu lors de la session du Conseil TTE (Transports), op. cit. note 668, p.3.

personnels du transport à déceler une menace et à réagir si la menace se concrétise permet une réaction rapide et une meilleure gestion de l'urgence. Enfin, la Commission européenne met l'accent sur l'intérêt d'adopter des dispositions relatives à « la sûreté physique dans les gares et à bord des trains en ce qui concerne [...] les exigences quant à l'emploi de la vidéosurveillance ; les exigences relatives au matériel et aux équipements de sûreté »⁶⁷³.

Les réflexions du LANDSEC ont également porté sur la forme que devraient prendre ces mesures. Trois types de mesures sont envisagées par la Commission. Outre la possibilité pour la Commission d'élaborer des recommandations ou de faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les États et les acteurs du transport ferroviaire, une troisième possibilité est évoquée, possibilité au travers de laquelle on aperçoit clairement la volonté de la Commission de procéder à une harmonisation des règles de sûreté ferroviaire. En effet, la Commission estime que les mesures dont elle fait la description peuvent prendre la forme de règles communes et que « cela nécessiterait l'élaboration par [elle] d'une proposition législative s'inscrivant dans le cadre de la politique commune des transports énoncée dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »⁶⁷⁴. Bien entendu, la Commission européenne demande aux États de débattre de ces points mais celle-ci tente de faire pénétrer la sûreté ferroviaire dans le domaine de la politique commune des transports lui permettant ainsi de soumettre des propositions législatives en la matière. Ce qui représenterait un pas en avant conséquent en termes de sûreté ferroviaire et pour la concrétisation de l'espace ferroviaire unique européen n'est cependant pour le moment pas accepté par les États membres qui souhaitent garder la main mise sur les décisions concernant la sûreté ferroviaire malgré la création de mécanismes communs qui seront abordé par la suite.

Les réactions intervenues au lendemain de l'attaque du Thalys sont incontournables étant donné qu'elles constituent la base des réflexions menées plus tard sur la sûreté ferroviaire, réflexions qui finalement résultent de cette attaque.

⁶⁷³ Commission européenne, *Approche politique en matière de sûreté dans les transports ferroviaires*, Note de réflexion n° 12147/15 en vue du déjeuner prévu lors de la session du Conseil TTE (Transports), op. cit. note 668, p.3.

⁶⁷⁴ Commission européenne, *Approche politique en matière de sûreté dans les transports ferroviaires*, Note de réflexion n° 12147/15 en vue du déjeuner prévu lors de la session du Conseil TTE (Transports), op. cit. note 668, p.4.

§2 : *L'instauration d'un travail de réflexion à plus long terme*

Les retombées de l'attaque du Thalys ne se limitent pas aux réactions qui ont immédiatement suivi. Par la suite, un long processus de réflexion autour de la sûreté ferroviaire a perduré afin de parvenir à terme à des règles européennes communes. C'est pourquoi les retombées de l'attaque du Thalys se mesurent sur plusieurs années et même encore aujourd'hui. Après avoir étudié ses prémices, il est important d'aborder ce travail de réflexion commun mis actuellement en œuvre (A) pour enfin décrire les mesures de sûreté communes adoptées à la suite de ce travail (B).

A) La mise en œuvre d'un travail de réflexion commun

La Commission est à l'initiative d'un travail de réflexion de grande envergure auquel les États acceptent de participer. Si la majeure partie de ce travail se déroule dans le cadre du LANDSEC qui, à la suite de sa réunion extraordinaire du 11 septembre 2015, a continué à se réunir régulièrement mais pas seulement (1°). Dans le but d'assurer un échange de pratiques et d'opinions le plus large possible, la Commission a ouvert une consultation concernant l'amélioration de la sûreté ferroviaire (2°).

1° Un travail européen continu de recherche

Au sein de l'Union européenne, un travail de recherche consacré, directement ou indirectement, à la sûreté ferroviaire s'est mis en place et ce à l'initiative de différents acteurs, même s'il s'agit souvent de la Commission européenne. Par exemple, la Commission a fait appel à une firme spécialisée dans le « consulting » afin de préparer une étude sur les options envisageables en ce qui concerne la sûreté des services ferroviaires européens à grande vitesse et internationaux⁶⁷⁵. Le sujet traité par cette étude permet d'ores et déjà de comprendre l'approche de la Commission et la délimitation de l'action européenne en matière de sûreté ferroviaire abordée précédemment. Dans cette étude, il ressort plusieurs mesures dites politiques dont une partie est listée en « guidelines » et d'autres en « mandatory ». Les mesures

⁶⁷⁵ Steer Davies Gleave, *Study on options for the security of European high-speed and international rail services*, Final Report, December 2016, 230 p.

jugées comme devant revêtir un caractère obligatoire à l'échelle européenne sont les suivantes : la communication et le suivi des données relatives à la sécurité nationale ; le fait que le système de gestion de la sûreté et/ou de la sécurité garantisse l'échange d'informations entre les parties concernées ; la planification d'urgence ainsi que la reprise après incident prévus dans le système de gestion de la sûreté et/ou de la sécurité ; l'enregistrement des vulnérabilités et des régimes d'inspection dans le système de gestion de la sûreté et/ou de la sécurité ; la vidéosurveillance dans les gares, avec enregistrement et reconnaissance faciale ; et la vidéosurveillance dans les trains, avec enregistrement et reconnaissance faciale⁶⁷⁶. Il s'agit d'un document très complet qui aborde la sûreté sous tous les angles, qu'il s'agisse du terrorisme, des vols de métaux ou des graffitis. De plus, l'étude met en exergue les situations dans les différents États, pointe les failles actuelles et propose des solutions afin d'améliorer le niveau de sûreté des services de transport ferroviaire européen à grande vitesse et international. A ce titre, l'étude expose le fait que « toute menace pour la sécurité des passagers utilisant ces services qui pourrait réduire leur attrait et saper les efforts de la Commission pour promouvoir la compétitivité du transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport »⁶⁷⁷, la sûreté ferroviaire est ainsi perçue comme une composante importante de l'attrait du transport ferroviaire européen. Au vu des thèmes abordés et des thématiques de travail du LANDSEC, il semblerait que cette étude ait pu être intégrée au travail du groupe d'experts. Cette étude constitue également la base des actions proposées par la Commission européenne dans son plan d'action destinés à améliorer la sécurité des passagers du transport ferroviaire européen de voyageurs⁶⁷⁸, plan jugé en bonne voie d'exécution par la Commission européenne⁶⁷⁹. Ce plan, constitué de sept points⁶⁸⁰, se base sur

⁶⁷⁶ *Ibid.*, v.

⁶⁷⁷ Steer Davies Gleave, *Study on options for the security of European high-speed and international rail services*, *op. cit.* note 675, p. 74.

⁶⁷⁸ V. Annexe de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, COM(2018) 470 final Bruxelles, 13 juin 2018 : « la Commission adoptera des orientations techniques fondées sur les travaux de la plateforme de l'UE en matière de sûreté des voyageurs ferroviaires. S'il y a lieu, elle validera les travaux techniques de la plateforme sous la forme de documents d'orientation technique. Les domaines d'action ciblés sont les suivants : a) informations à fournir aux voyageurs en cas d'incident ayant trait à la sûreté, b) solutions technologiques et de conception en matière de sûreté adaptées aux spécificités du secteur ferroviaire, et c) procédures de contrôle du personnel et formations appropriées en matière de sûreté ».

⁶⁷⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, First Progress Report on the EU Security Union Strategy*, COM(2020) 797 final, 9th december 2020, p. 18.

⁶⁸⁰ Lors de l'ERA Workshop de Budapest du 20 octobre 2021, la Commission européenne a expliqué que les sept points qui composent ce plan d'action sont les suivants : Pour la Commission européenne, établir une plateforme européenne dédiée à la sûreté des passagers ferroviaires (RAILSEC), adopter une méthodologie commune pour l'évaluation des risques de sûreté ferroviaire et adopter un guide technique basé sur le travail de la RAILSEC. En ce qui concerne les États membres, nommer un point de contact national sur la sûreté ferroviaire, mettre en œuvre un mécanisme au niveau national sur le partage des informations pertinentes sur la sûreté ferroviaire, adopter un programme sur le management de la sûreté ferroviaire au niveau national et mettre en place une obligation de créer un plan de sûreté pour les entreprises ferroviaires, les gestionnaires d'infrastructure et les gestionnaires de gares.

le fait de « favoriser une approche de la sécurité ferroviaire fondée sur le risque, permettant une réponse rapide et proportionnée aux menaces émergentes, tout en maintenant les services ferroviaires ouverts et accessibles »⁶⁸¹.

Outre ces initiatives dont certaines concernent la sûreté ferroviaire de manière indirecte⁶⁸², il est opportun de noter des initiatives telle que la conférence, menée sous l'égide de la Commission européenne, concernant la sûreté des passagers du transport ferroviaire dans l'Union européenne du 10 mai 2016 durant laquelle les intervenants issus du milieu professionnel ou institutionnel ont pu aborder des sujets tels que la planification de la sécurité et l'évaluation des risques ; les technologies de la sûreté ; la formation à la sécurité pour le personnel et les employés tiers dans les locaux dédiés à l'activité de transport ; ou encore les alertes de sécurité et les systèmes de réponse aux incidents⁶⁸³.

Les thématiques abordées sont semblables selon les actions menées, ce qui confirme une nouvelle fois le cap choisi par la Commission qui est à l'origine de la quasi-intégralité des initiatives en matière de sûreté ferroviaire européenne. En plus de cet élan qu'elle a insufflé afin notamment de construire sa réflexion en termes de sûreté, la Commission dispose en outre d'un moyen de recueillir les avis des acteurs du transport ferroviaire notamment afin de parvenir à orienter son travail de réflexion sur les préoccupations de chacun.

2° La consultation de la Commission européenne sur l'amélioration de la sûreté ferroviaire

La consultation est un moyen pour la Commission de recueillir l'avis des citoyens européens et des organisations européennes dans le but d'affiner son travail sur les sujets choisis par elle. Détentrice de l'initiative législative européenne, la Commission européenne dispose d'un pouvoir important. Le fait de créer des périodes de consultations sur certains sujets démontre sa volonté d'impliquer les citoyens dans le fonctionnement de l'Union européenne. L'arrivée de Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission européenne le 1^{er} novembre 2014 a beaucoup apporté à cette procédure. Ce dernier a très vite fait part de son intention de rapprocher la politique de l'Union européenne des besoins des personnes concernées. La

⁶⁸¹ European Commission, EU Action Plan on rail security: achievements and outlook [en ligne], ec.europa.eu.

⁶⁸² V. Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action visant à améliorer la protection des espaces publics*, COM(2017) 612 final, 18 octobre 2017.

⁶⁸³ European Commission, *Conference on 'Rail Passenger Security in the European Union', Draft Programme* [en ligne], 10 mai 2016, ec.europa.eu.

participation des citoyens et de toutes les parties intéressées dans le processus de réflexion de la Commission précédent son initiative législative permet de répondre à cet objectif. Les périodes de consultation de la Commission sont globalement un moyen de rapprocher les citoyens de l'Union européenne, Union souvent critiquée pour son manque de transparence et son éloignement vis-à-vis des préoccupations des citoyens.

En termes de sûreté ferroviaire, la Commission a ouvert une consultation auprès des citoyens et des organisations concernées sur la période du 8 décembre 2017 au 15 février 2018 sur l'amélioration de la sûreté des passagers du transport ferroviaire⁶⁸⁴. Avant toute chose, il convient de noter l'importance symbolique de cette consultation. La sûreté ferroviaire, un sujet sensible et confidentiel, est aujourd'hui pour partie ouvert à la discussion avec les citoyens européens en ce sens que tous les citoyens et organisations sont invités à participer à cette consultation. Face à la recrudescence des actes terroristes et consciente de la vulnérabilité du transport ferroviaire, la Commission européenne remarque la recrudescence des renforcements nationaux des règles de sûreté ferroviaire mais les juge fragmentées et non coordonnées, ce qui est problématique à l'échelle européenne. L'objectif de la Commission est de s'assurer dans un premier temps qu'elles sont compatibles les unes avec les autres, puis qu'elles ne revêtent pas de caractère discriminatoire en termes de concurrence. Malgré l'annonce de mesures communes, la Commission souhaite consulter les citoyens et organisations afin de récolter leur avis quant à aux bénéfices et inconvénients de la mise en place de mesures européennes de sûreté ferroviaire. Les résultats de cette consultation ont vocation non seulement à guider la Commission européenne dans son travail quant à la création d'une législation européenne de la sûreté ferroviaire mais également à rechercher une légitimité populaire de l'appréhension européenne d'un tel sujet.

Les résultats de la consultation ont été publiés par la Commission et permettent de comprendre le point de vue des citoyens européens et des organisations européennes quant à l'état de la sûreté ainsi que sur ce qui devrait être fait et ce, en fonction de leur situation et de leurs expériences. Au total, la Commission a recueilli cinquante⁶⁸⁵ et une réponse dont dix-huit de citoyens individuels et trente-trois d'organisations, entreprises ou autorités européennes⁶⁸⁶.

⁶⁸⁴ European Commission, *Improving passenger railway security* [en ligne], ec.europa.eu.

⁶⁸⁵ Chiffre qui apparaît très faible à l'échelle de l'Union européenne. La question est de savoir si cela représente un désintérêt pour la sûreté ferroviaire ou bien si la procédure de consultation publique manque de publicité, ce qui semble être le cas.

⁶⁸⁶ European Commission, *Commission staff working document, Synopsis report : Summary of the Consultation on improving security of rail passengers, Accompanying the document Commission Decision setting up the EU Rail Passenger Security Platform*, SWD(2018) 400 final, Brussels, 29th June 2018.

La consultation a par conséquent une portée relativement faible. Celle-ci démontre notamment qu'environ la moitié des participants estiment que la coordination entre les États membres pour garantir la sûreté ferroviaire est suffisante mais qu'elle pourrait cependant être améliorée tandis que plus d'un quart de ces mêmes participants estiment que non⁶⁸⁷. Ces chiffres semblent converger vers l'opinion de la Commission européenne qui milite pour une plus grande coopération. Plus de la moitié des parties prenantes à la consultation estiment que la mauvaise compréhension de la menace à la sûreté, l'inadéquation des mesures répondant à la menace pesant sur le réseau ferroviaire européen dans sa globalité, les différences d'approches de la sûreté selon les acteurs du transport ferroviaire ou encore les lacunes et la fragmentation des mesures de sûreté sur les services internationaux ferroviaires sont des causes potentielles importantes, voire très importantes de l'augmentation du risque d'atteinte à la sûreté ferroviaire⁶⁸⁸. En revanche, certains citoyens ayant participé à la consultation estiment que le transport ferroviaire n'est pas une cible privilégiée du terrorisme et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire de mettre des mesures spécifiques en œuvre⁶⁸⁹. Mais des réponses intéressantes interviennent également lorsqu'il est question de l'intérêt de l'action à l'échelle européenne. A ce sujet, soixante-six pour cent des participants estiment qu'une action européenne serait bénéfique pour les services de transports ferroviaires internationaux tandis que quarante-sept pour cent pensent que la sûreté des services locaux doit dépendre de la compétence nationale. En revanche, vingt-neuf pour cent des parties prenantes jugent que même les questions de sûreté sur les lignes locales doivent dépendre de l'action de l'Union⁶⁹⁰. Ces quelques chiffres, qui démontrent également que les citoyens européens participants voient plus les intérêts d'une action à l'échelle de l'Union que les acteurs du ferroviaire ayant eux aussi donné leur avis, apportent à la Commission des indications sérieuses lui permettant d'orienter son action. Cependant, il faut relativiser l'impact de cette consultation vis-à-vis du faible taux de participation.

Aujourd'hui, ce long travail de recherche porte ses fruits et des mesures concrètes ont été annoncées, des mesures impliquant l'Union mais également ses États membres. Jamais dans

⁶⁸⁷ *Ibid*, p. 3.

⁶⁸⁸ European Commission, *Commission staff working document, Synopsis report : Summary of the Consultation on improving security of rail passengers*, *op. cit.* note 686, p. 3.

⁶⁸⁹ European Commission, *Commission staff working document, Synopsis report : Summary of the Consultation on improving security of rail passengers*, *op. cit.* note 686, p. 4.

⁶⁹⁰ European Commission, *Commission staff working document, Synopsis report : Summary of the Consultation on improving security of rail passengers*, *op. cit.* note 686, p. 4.

l'histoire du transport ferroviaire européen la sûreté ferroviaire avait pris une telle dimension pratique.

B) Les avancées concrètes résultants de ce travail de recherche

La concrétisation de ce travail de recherche survient après plusieurs années mais ce temps était nécessaire au regard de l'ampleur de la tâche. Toutefois, la menace exige des réponses rapides et quelques difficultés perdurent. Jean-Claude Juncker, ancien président de la Commission européenne le rappelle lorsqu'il affirme que « l'Union européenne doit aussi être plus forte en matière de lutte contre le terrorisme. Ces trois dernières années, nous avons fait des progrès mais nous ne réagissons pas assez rapidement en cas de menaces terroristes transfrontalières »⁶⁹¹. Ce constat général vaut pour le transport ferroviaire. Nonobstant les lacunes encore existantes, force est de constater que des progrès importants ont été effectués. C'est pourquoi il convient d'analyser ces avancées (1°) pour ensuite étudier la création d'un nouveau groupe d'experts exclusivement dédié à la sûreté du transport ferroviaire. (2°).

1° Des avancées *in concreto* indéniables

Le contexte terroriste a poussé l'Union à réagir sur ce terrain. Ainsi, certaines mesures européennes adoptées dans le but de lutter contre le terrorisme participent à la mise en œuvre de la sûreté ferroviaire. Par exemple, la Commission a proposé des mesures en vue de protéger les espaces publics à risque⁶⁹² dont la portée reste faible car soumise à la volonté des États et ce en raison du sujet traité⁶⁹³. Les gares sont des espaces publics et entrent par conséquent dans le champ d'action de ces mesures qui consistent notamment en un soutien financier conséquent ou l'échange de bonnes pratiques. Le constat est le même en ce qui concerne la cybersécurité.

⁶⁹¹ Jean-Claude Juncker, *Discours sur l'état de l'Union 2017*, Bruxelles, 13 septembre 2017.

⁶⁹² Communiqué de presse de la Commission européenne, Union de la sécurité : la Commission présente de nouvelles mesures destinées à mieux protéger les citoyens de l'Union, Bruxelles, 18 octobre 2017.

⁶⁹³ V. Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action visant à améliorer la protection des espaces publics*, *op. cit.* note 682 : « Si la protection des espaces publics incombe au premier chef aux États membres, l'UE peut et devrait les aider davantage dans cette entreprise. Comme annoncé dans la lettre d'intention adressée au Parlement européen et à la présidence du Conseil et dans la feuille de route pour une Union plus unie, plus forte et plus démocratique, le présent plan d'action propose des mesures destinées à fournir des orientations et un soutien aux États membres aux niveaux national, régional et local pour les aider à protéger les espaces publics ».

Cette dernière faisait partie intégrante du programme de travail de la Commission européenne pour l'année 2019⁶⁹⁴ et ceci a impacté le transport ferroviaire pour lequel la cybersécurité tient une place de plus en plus importante au fil des années.

Mais la grande nouveauté concerne avant tout les mesures abordant directement la sûreté du transport ferroviaire. Le 13 juin 2018, la Commission a publié une communication dans laquelle elle fait part de son quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective⁶⁹⁵. Ce document général au premier abord se consacre son titre IV aux « mesures concrètes à court terme visant à améliorer la sûreté du transport ferroviaire de voyageurs »⁶⁹⁶. La Commission européenne justifie l'intérêt de travailler sur la sûreté ferroviaire par le fait que « les plateformes de transport, ainsi que les voies ferrées et les trains représentent une cible à haut risque puisque leur infrastructure est, par nature, ouverte »⁶⁹⁷. Finalement, la communication de la Commission érige un véritable plaidoyer en faveur d'un rapprochement des règles de sûreté ferroviaire devant les autres institutions européennes puisqu'elle explique que « l'Europe a besoin d'un système de sûreté ferroviaire moderne qui se fonde sur une évaluation des risques et qui permette une réaction rapide et proportionnée aux menaces émergentes tout en maintenant les services ferroviaires accessibles »⁶⁹⁸. A la suite de ce plaidoyer, la Commission européenne recommande de mettre en place des mesures concrètes dont l'efficacité se situera à court terme. L'urgence avec laquelle le transport ferroviaire à grande vitesse et international doit être protégé pousse à une réflexion permettant d'agir vite et obtenir des résultats rapidement. Les mesures en question existent et sont listées dans l'annexe de cette communication.

L'annexe de la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil au quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective aborde les nouvelles mesures de sûreté ferroviaire sous le prisme de l'instigateur de ces dernières. Dans un premier temps, la Commission fait part des mesures de

⁶⁹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *Commission Work Programme 2019 : Delivering what we promised and preparing for the future*, COM(2018) 800 final, Strasbourg, 23rd October 2018.

⁶⁹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, COM(2018) 470 final Bruxelles, 13 juin 2018.

⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁶⁹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, *op. cit.* note 695, p. 9.

⁶⁹⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, *op. cit.* note 695, p. 9.

sûreté issue de sa propre action. Outre la création d'une nouvelle plateforme dédiée à la sûreté qui sera étudiée ensuite, la Commission annonce la mise en place d'une « méthodologie commune d'évaluation des risques pour la sûreté ferroviaire au niveau de [l'Union européenne] »⁶⁹⁹. L'objectif de la Commission européenne est de mettre à jour continuellement cette méthodologie et d'instaurer un échange d'informations régulier dans le but d'appréhender au mieux les menaces pesant sur le transport ferroviaire international. Sur la base du travail effectué par la plateforme créée au mois de juin 2018, la Commission européenne avait prévu d'ici la fin de l'année 2019 d'adopter des orientations techniques en matière de sûreté des voyageurs ferroviaires. Ces orientations visent des domaines précis tels que « les informations à fournir aux voyageurs en cas d'incident ayant trait à la sûreté, [les] solutions technologiques et de conception en matière de sûreté adaptées aux spécificités du secteur ferroviaire, et [les] procédures de contrôle du personnel et formations appropriées en matière de sûreté »⁷⁰⁰. Malgré l'intérêt de ces annonces, le problème pour la Commission reste le même. Les États ne sont pas contraints d'accepter la méthodologie commune ou les orientations techniques qui, comme leur nom l'indique, ne sont que des orientations et ne sont pas obligatoires. Toutefois, l'avancée que représentent ces mesures nouvelles est importante, ce constat étant renforcé au regard de ce que demande la Commission aux États membres.

En effet, dans un second temps, l'annexe fait référence aux actions des États membres. Encore une fois, les États n'ont aucune obligation mais la Commission européenne les invite à prendre les mesures suivantes. Les États sont invités à « désigner, d'ici la fin de 2018, un point de contact national sur la sûreté ferroviaire pour toutes les sociétés actives sur leur territoire respectif »⁷⁰¹. Il s'agit d'assurer la coopération entre les autorités nationales et les acteurs du transport ferroviaire en garantissant une prise en compte des spécificités du transport ferroviaire dans l'instauration des mesures de sûreté. Les États sont également invités à « mettre en œuvre, d'ici la fin de 2018, un mécanisme national permettant de partager les informations utiles sur la sûreté ferroviaire au niveau interne et avec les autres États membres, par l'intermédiaire de la plateforme de l'UE en matière de sûreté des voyageurs ferroviaires »⁷⁰². Ensuite, la

⁶⁹⁹ Annexe de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, *op. cit.* note 678, p. 1.

⁷⁰⁰ *Ibid.*

⁷⁰¹ Annexe de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, *op. cit.* note 678, p. 1.

⁷⁰² Annexe de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, *op. cit.* note 678, p. 1.

Commission invite les États membres à « adopter, d'ici le premier semestre 2019, un programme de gestion de la sûreté ferroviaire au niveau national, définissant les responsabilités et comprenant des mesures de protection et d'atténuation fondées sur une analyse et une évaluation du risque »⁷⁰³. La Commission européenne spécifie que ces mesures doivent être modulables en fonction du niveau de menace pesant sur le transport ferroviaire. Enfin, les États sont invités, d'ici la fin de l'année 2019, à « exiger des entreprises ferroviaires, des gestionnaires de l'infrastructure et des gestionnaires des gares l'adoption d'un plan de gestion de la sûreté à l'échelle de l'entreprise, fondé sur une analyse et une évaluation du risque et proportionné aux niveaux de menace dans les États membres »⁷⁰⁴. Par le biais de ces recommandations, la Commission européenne prend en compte les spécificités nationales de la sûreté ferroviaire. De plus, ces mesures sont le fruit du travail du LANDSEC notamment et par conséquent des États. De ce fait, les États sont censés être plus enclins à accepter de mettre œuvre ces mesures. Une fois de plus, ces mesures qui semblent adaptées et modulables selon les États et les menaces restent tributaires de l'action des États. Le contexte actuel est propice à ce genre d'avancées axées sur la coopération entre États qui gardent la maîtrise des mesures de sûreté appliquées sur leur territoire.

A l'appui de ces nouvelles mesures de sûreté ferroviaire, la Commission a pris l'initiative de créer un nouveau groupe d'experts dédié exclusivement à la sûreté ferroviaire. Cette initiative démontre l'importance de ce domaine mais pose également des questions quant au rôle futur du LANDSEC qui semblait, au vu des développements précédents, assuré en ce qui concerne la sûreté ferroviaire.

2° La création d'un nouveau groupe d'experts exclusivement dédié à la sûreté du transport ferroviaire

La Commission européenne a proposé d'introduire une plateforme de l'Union européenne en matière de sûreté des voyageurs ferroviaires, la RAILSEC (EU Rail Security Platform ⁷⁰⁵), afin de « créer un cadre effectif de coopération et de proposer des

⁷⁰³ Annexe de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, *op. cit.* note 678, p. 1.

⁷⁰⁴ Annexe de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, *op. cit.* note 678, p. 1 – 2.

⁷⁰⁵ Plateforme de l'Union européenne sur la sûreté des passagers ferroviaires.

recommandations pour aider les États membres à coordonner efficacement leurs actions dans le domaine de la sûreté ferroviaire »⁷⁰⁶. La proposition de la Commission est acceptée et mise en œuvre par sa propre décision du 29 juin 2018⁷⁰⁷. La plateforme créée prend la forme d'un groupe dont la mission est de « fournir à la Commission des avis et une expertise sur les questions relatives à la sûreté des voyageurs ferroviaires dans l'Union européenne, dans les gares et à bord des trains, ainsi que de faciliter la coordination et la coopération dans ce domaine avec les États membres et entre ces derniers »⁷⁰⁸. Au vu de la constitution et la tâche assignée à ce groupe, *quid* du LANDSEC ? Il semble en effet que la mission de ce groupe soit sensiblement identique à celle du LANDSEC. Quel est alors l'intérêt de créer un nouveau groupe ? La description du rôle de la plateforme est plus précise que celle du LANDSEC. Ainsi, le nouveau groupe doit « 1. assister la Commission et susciter un échange d'informations et d'expériences dans le domaine de la sûreté ferroviaire, réfléchir à la manière d'optimiser la sûreté des services ferroviaires transfrontaliers ainsi qu'à la conception d'un mécanisme de coordination en vue d'assurer des échanges réguliers d'informations permettant d'éviter les décisions non concertées au niveau national ; 2. établir et fournir des bonnes pratiques et des conseils sur : a) la communication d'informations aux voyageurs en cas d'événement ayant trait à la sûreté ; b) des solutions technologiques et de conception en matière de sûreté adaptées aux spécificités du secteur ferroviaire ; c) les procédures de contrôle du personnel et la formation appropriée en matière de sûreté. 3. organiser des consultations sur la conception d'un mécanisme permettant d'évaluer dans un délai très court de nouvelles menaces et de nouveaux incidents liés à la sûreté et parvenir à une compréhension et à un accord communs concernant la réaction requise pour atténuer tout risque nouveau ou éviter qu'un risque existant ne prenne de l'ampleur ; 4. contribuer à l'élaboration et à la mise à jour d'une méthodologie commune pour évaluer le risque terroriste pour les voyageurs et le personnel ferroviaires et établir des rapports sur la mise en œuvre de cette méthode ; 5. élaborer des orientations (« guidelines ») en matière de programmes de gestion des risques liés à la sûreté dans le domaine ferroviaire comportant des mesures préventives de sûreté et de reprise de l'exploitation pour le rail, modulables en fonction de l'évolution des niveaux de menace dans les États membres ; 6. mettre en place une coopération avec et entre les États membres sur les questions relatives aux mesures

⁷⁰⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, op. cit. note 695, p. 10.

⁷⁰⁷ Décision 2018/C 232/03 de la Commission du 29 juin 2018 portant création de la plateforme de l'Union européenne en matière de sûreté des voyageurs ferroviaires, *J.O.U.E.* n° C 232 du 3 juillet 2018, p. 10 – 13.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, article 2.

de sûreté ferroviaire »⁷⁰⁹. Cette description très précise des missions de ce groupe porte à croire qu'il s'agit d'une résultante du long travail de recherche effectué depuis l'attaque du Thalys, notamment par le LANDSEC. Il semble que les principaux enjeux du rapprochement des règles de sûreté ferroviaire aient bien été cernés.

En 2019, la RAILSEC⁷¹⁰ a défini quatre priorités qui sont les suivantes : l'adoption de lignes directrices pour l'évaluation des risques de sécurité dans le transport ferroviaire ; le développement d'une culture du risque centrée dans un premier temps sur les menaces internes ; l'identification des technologies et des processus de sécurité ; la communication avec les passagers. Ce second groupe d'experts a d'ores et déjà été réuni plusieurs fois et aborde des thèmes précis tel que, pour n'en citer qu'un, les plans de gestion de la sûreté ferroviaire⁷¹¹.

La question qui se pose est celle de savoir si cette plateforme a vocation à remplacer le LANDSEC. Il n'est aucunement fait référence à une telle hypothèse dans la décision de la Commission, d'autant plus que le mandat qui était donné à la RAILSEC s'est terminé le 13 juin 2021⁷¹². Le LANDSEC travaille sur la sûreté des transports terrestres. La plateforme de l'Union pour la sûreté des voyageurs ferroviaires, quant à elle, a vocation à travailler exclusivement sur le transport ferroviaire, ce qui constitue une avancée importante malgré la limitation dans le temps de son mandat. Il se trouve que le LANDSEC a travaillé *in fine* en parallèle du groupe d'experts⁷¹³ avec une information du LANDSEC par la Commission des travaux de la plateforme⁷¹⁴ et ceci pose la question des représentants envoyés par les États dans chacun de ces groupes. La RAILSEC peut constituer un appui pour le LANDSEC lorsque ce dernier aborde la sûreté ferroviaire mais cela induirait l'instauration d'une hiérarchie entre les groupes, ce qui ne semble pas être le cas. Si le LANDSEC n'est finalement qu'informé des travaux de la plateforme, alors les travaux des deux entités sont bien distincts et il s'agit véritablement

⁷⁰⁹ Annexe de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, *op. cit.* note 678, article 2.

⁷¹⁰ Rail Passenger Security Platform.

⁷¹¹ European Commission, Directorate general for mobility and transport, *7th meeting of the EU rail passenger security platform*, 7th July 2020.

⁷¹² Décision 2018/C 232/03 de la Commission du 29 juin 2018 portant création de la plateforme de l'Union européenne en matière de sûreté des voyageurs ferroviaires, *op. cit.* note 707, article 14.

⁷¹³ La Commission a expliqué qu'il n'y aurait pas de chevauchements entre les activités du LANDSEC et celles de la RAILSEC, v. European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 19th meeting of the expert group for Land Transport Security*, Brussels, 4th July 2018.

⁷¹⁴ Au regard de certains rapports sommaires des réunions du LANDSEC, notamment ceux de la 24^{ème} du 15 octobre 2019, de la 28^{ème} du 17 février 2021, de la 29^{ème} du 14 avril 2021, ou de la 30^{ème} du 7 juillet 2021, il est seulement fait état d'un « débrief » ou de discussions autour des points discutés lors des réunions de la plateforme mais rien de plus.

d'un travail parallèle. La décision de la Commission du 29 juin 2018 constitue une véritable avancée mais pose de nombreuses questions notamment concernant le LANDSEC. Existait-il un réel intérêt à faire travailler ces deux groupes d'experts sur la sûreté ferroviaire ?

La question de l'intérêt de créer un tel groupe venant s'ajouter au LANDSEC peut se poser mais la description des missions de cette plateforme démontre tout de même que le tout le travail mené depuis septembre 2015 a abouti à l'émergence de thèmes forts en matière de sûreté ferroviaire. Les thèmes de réflexion de ce nouveau groupe d'experts sont bien plus précis que ceux du LANDSEC de manière à que la Commission européenne semble avoir identifié ce qui constitue la clé de voûte du système européen de sûreté ferroviaire. Ainsi, la création de la RAILSEC semble être issue de la volonté de la Commission européenne d'accélérer le processus d'intégration européenne de la sûreté ferroviaire. L'approfondissement de la réflexion sur les thèmes précités, mêlé à la coopération des États, a pu mener à une avancée importante dans le processus de création d'un socle européen des règles de sûreté ferroviaire.

La RAILSEC a fonctionné en ayant défini dans un premier temps ses priorités de travail⁷¹⁵ tout en créant des groupes de travail *ad hoc*. Outre le programme de travail défini, la plateforme a été le lieu de discussions relatives à l'application par les États membres du plan d'action relatif à la sûreté ferroviaire⁷¹⁶, à l'impact de la crise sanitaire⁷¹⁷, ou encore à l'agenda européen de lutte contre le terrorisme⁷¹⁸. La dernière réunion de la RAILSEC a été l'occasion de dresser le bilan de son activité. La Commission estime à ce titre que ce groupe d'experts a contribué à la mise en œuvre du plan d'action de l'Union pour la sûreté ferroviaire, notamment en élaborant des meilleures pratiques et des documents d'orientation⁷¹⁹. Une fois l'action de la RAILSEC terminée, la Commission se tourne vers les actions à mener au-delà de 2021. Il s'agit réintégrer la sûreté ferroviaire dans les attributions du LANDSEC où la Commission copte

⁷¹⁵ V. European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 1st meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 8th february 2019, 5. : Les 4 axes définissant le programme de travail étaient les suivants : Adopter des orientations (« *guidelines* ») pour l'évaluation des risques de sécurité des passagers du transport ferroviaire ; le développement d'une culture du risque pour le personnel ferroviaire, en commençant par la gestion des menaces internes ; soutenir le développement des technologies de sécurité, par l'innovation et les lignes directrices ; et l'améliorer la fourniture d'informations aux passagers.

⁷¹⁶ V. notamment European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 3rd meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 8th april 2019.

⁷¹⁷ V. notamment European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 7th meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 7th july 2020.

⁷¹⁸ V. notamment European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 9th meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 16th february 2021.

⁷¹⁹ European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 11th meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 8th june 2021.

proposer la création d'un groupe de travail consacré à la sûreté ferroviaire qui sera chargé de mener à bien les chantiers lancés sur la culture de la sûreté, la préparation et la résilience⁷²⁰.

La plateforme de l'Union européenne en matière de sûreté des voyageurs ferroviaires aura été un atout de plus vers l'existence d'un transport ferroviaire européen plus sûr. Cependant, à l'instar du LANDSEC, l'efficacité du groupe d'experts reste tributaire des États notamment au regard de l'application volontaire des orientations qui ont émergé. Finalement, s'il s'agit d'une étape de plus vers une prise en compte européenne de la sûreté, il est important de nuancer l'apport de la création de cette plateforme car ses travaux sont eux aussi confidentiels et l'étude des « minutes » des réunions qui se sont tenues ne peut permettre de juger de l'efficacité de ce groupe d'experts et de la teneur réelle des avancées effectuées en termes de sûreté ferroviaire européenne. Enfin, parmi les nuances à apporter, il faut signaler la réaction de certains États membres lorsque la plateforme fut créée qui ont « déclaré qu'ils apporteraient leur expérience et participeraient activement à la plateforme de sécurité des passagers ferroviaires si elle n'est pas en concurrence avec LANDSEC et si elle n'établit pas de normes obligatoires⁷²¹. Cette réaction prouve encore une fois la méfiance des États membres face à une approche européenne de la sûreté ferroviaire.

⁷²⁰ *Ibid.*

⁷²¹ European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 20th meeting of the expert group for Land Transport Security*, Brussels, 10th October 2018 : « *Some Member States stated that they would bring their experience and actively participate to the rail passenger security platform, if it is not competing with LANDSEC and does not establish mandatory standards* ».

Conclusion du Chapitre

Les actions européennes en matière de sûreté ferroviaire prennent une importance non négligeable aujourd'hui. Au regard du caractère strictement national de la sûreté ferroviaire, le travail de l'Union dans ce domaine reste conséquent. Il s'agit finalement de changer les mentalités afin de faire émerger une conscience de la nécessité de l'action européenne. Malgré cela, les rémanences de la vision passée du transport ferroviaire mais surtout des particularités de la sûreté ferroviaire freinent encore le travail de la Commission. A la vue des mesures annoncées, leurs limites se dessinent très clairement. Les thèmes de réflexion sont nombreux et prennent en compte les préoccupations actuelles liées à l'évolution de la menace notamment au travers de la cybersécurité, néanmoins, ils ne restent que des thèmes de réflexion. Outre les quelques mesures concrètes annoncées, la création d'une nouvelle plateforme européenne de coopération pour la sûreté des voyageurs ferroviaires a pu envoyer un message contradictoire. D'une part, cette création semble démontrer un intérêt fort pour la sûreté du transport ferroviaire tandis que d'autre part, l'émergence de ce nouveau groupe d'experts pourrait révéler la faiblesse de l'action du LANDSEC. Il s'agissait bel et bien d'une tentative visant à pousser les États à coopérer de manière plus étroite encore.

L'action de l'Union européenne en matière de sûreté ferroviaire est révélatrice de l'implication sans faille de la Commission européenne dans ce travail fastidieux autour du rapprochement des règles de sûreté ferroviaire. Même si celle-ci se heurte aux États, elle représente le véritable moteur de l'Union en la matière. Ce constat n'est pas surprenant et reflète la position globale de la Commission qui milite constamment pour une coopération plus forte entre les États et l'Union. Ce qui pose la question de la gouvernance de l'Union européenne. Est-il réellement possible d'accélérer le processus d'intégration européenne en se basant sur la seule volonté d'un organe dont la légitimité électorale et la représentation des citoyens européens sont parfois remises en cause ? En ce qui concerne la sûreté ferroviaire, il est aisé de comprendre que, sans l'acceptation des États, l'intégration européenne se trouve fortement ralentie, voire bloquée.

L'étude de l'appréhension européenne de la sûreté ferroviaire est également révélatrice de l'ambiguïté qui y est intrinsèque. Cette approche semble nécessaire et malgré cela, les États n'avancent que très timidement en ce sens. En dépit de sa nécessité, l'approche européenne, malgré le scope annoncé, peine à s'imposer. Il ne fait pas de doute qu'une approche globale est dans certaines situations la meilleure réponse à la menace qui l'est elle aussi. La lenteur des

avancées en termes de sûreté ferroviaire européenne n'est pas synonyme de son inexistence. Il existe bel et bien des avancées et il semblerait que le mouvement amorcé depuis plusieurs années ait vocation à s'étendre, seulement, cela risque de prendre encore du temps. A ce titre, l'annonce de la Commission et l'acceptation formelle par le LANDSEC de la création d'un groupe de travail sur la sûreté ferroviaire pour une durée initiale de deux ans⁷²² confirment ces avancées.

Finalement, l'interdépendance entre l'action de l'Union et celle des États en termes de sûreté ferroviaire ne fait aujourd'hui plus de doute. Les deux modèles doivent perdurer puisqu'il existe des spécificités à chaque État. Ainsi, la sûreté ferroviaire à l'échelle de l'Union ne peut être assurée sans actions nationales et la sûreté ferroviaire ne peut être pleinement assurée au sein d'un État sans action européenne. Seules les modalités de la coopération entre les États au sein de l'Union européenne, les acteurs du secteur ferroviaire et l'Union elle-même restent à définir clairement. Enfin, il est indispensable de rappeler une nouvelle fois que tout ce processus est tributaire de la volonté des États, ce qui constitue un facteur relativement instable de l'appréhension européenne de la sûreté ferroviaire.

⁷²² European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 30th meeting of the expert group for Land Transport Security*, Brussels, 7th July 2021 : « Upon a proposal from the Commission, the LANDSEC group formally agreed to the creation of a "Working Party" on rail security, for an initial duration of 2 years (i.e. until 7 July 2023). Its tasks will include: i) developing guidelines and good practices on rail security; ii) encouraging the exchange of good security practices, iii) fostering exchange of information on the risk and threat picture, iv) supporting the implementation previously adopted in the framework of RAILSEC ».

Conclusion du Titre

Les incursions européennes dans le domaine de la sûreté ferroviaire restent très timides et cela en raison de la nature même de la sûreté ferroviaire. C'est pourquoi il est bien question d'incursions et non d'intégration européenne. Si l'idée d'une approche européenne a bien germé concernant la sûreté du transport ferroviaire européen à grande vitesse et international, la mise en œuvre concrète de cette idée n'a qu'une portée bien limitée. Contrairement à la Commission européenne qui pousse, seule semble-t-il, vers une intégration européenne de la sûreté ferroviaire pour les domaines précités, les États membres n'apparaissent pas enclin à être liés par des règles européennes en la matière.

Finalement, ces derniers participent aux groupes d'experts au travers des représentants qu'ils acceptent d'envoyer et cela, combiné à leur réticence, laisse penser à une forme d'opportunisme. En effet, les États se laissent le choix d'un régime à la carte en quelque sorte et ce afin de profiter des expériences des autres ou non tout en s'assurant qu'ils n'auront aucune obligation. Le futur groupe de travail sur la sûreté ferroviaire sera d'ailleurs cantonné à des actions non contraignantes telles que l'élaboration de lignes directrices⁷²³ et de bonnes pratiques en matière de sûreté ferroviaire ou l'encouragement de l'échange de bonnes pratiques en matière de sûreté⁷²⁴.

L'absence de la sûreté dans la construction du droit ferroviaire européen n'est *in fine* qu'une conséquence logique de la position des États membres. Ainsi, il semble que la Commission n'ait eu d'autre choix que de proclamer l'existence de l'espace ferroviaire unique européen malgré cette absence, mais force est de constater que la même Commission tente d'investir ce sujet même si ce n'est que de manière timide. La question qui se pose est celle de savoir si cette approche européenne timide représente une vision de la Commission européenne ou si elle résulte d'une résignation de la Commission qui, malgré plusieurs tentatives d'intégration *via* les groupes d'experts, s'est heurtée à la réticence sans faille des États membres et s'est par conséquent tournée vers la mise en œuvre de mesures non contraignantes en espérant créer un certain niveau de sûreté pour le transport ferroviaire européen à grande vitesse et international.

⁷²³ Il s'agit ici de lignes directrices au sens d'orientations, et non comme ce terme est entendu dans le TFUE pour certains domaines.

⁷²⁴ *Ibid.*

Conclusion de la Ière partie

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le droit positif en matière de sûreté ferroviaire est conséquent. L'appréhension juridique de ce domaine, qu'elle soit nationale ou européenne, est certes parfois discrète mais présente. Depuis l'attaque du Thalys, les États membres ainsi que l'Union européenne ont procédé à un ajustement des règles applicables en la matière. Malgré tout, de nombreuses interrogations subsistent. L'une d'entre elles, à l'échelle de l'Union européenne, est celle des conséquences du Brexit. La sortie programmée du Royaume-Uni de l'Union européenne pose des questions quant à l'application des règles de sûreté des trains à destinations ou en provenance du Royaume-Uni. Getlink, l'un des principaux acteurs de cette situation, s'est préparé depuis l'annonce du Brexit⁷²⁵.

En ce qui concerne la France, l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne dispose que le gouvernement peut prendre des ordonnances concernant le « contrôle sur les marchandises et passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni et de contrôle vétérinaire et phytosanitaire à l'importation en provenance du Royaume-Uni »⁷²⁶. De plus, Gérald Darmanin, Ministre de l'Action et des Comptes publics, a annoncé la mobilisation de sept cents douaniers supplémentaires pour gérer l'augmentation des contrôles prévue au tunnel sous la Manche. Ainsi, le Brexit représente un changement certain dans la vision européenne de la sûreté ferroviaire et de l'espace ferroviaire unique européen mais ne constitue pas une révolution du paysage ferroviaire européen. En effet, malgré l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union, les règles d'entrée sur son territoire avaient engendré l'existence de contrôles accrus au niveau du tunnel.

L'approche européenne de la sûreté ferroviaire prend encore en compte de nouvelles facettes de ce sujet et une adaptation constante à la menace fluctuante est nécessaire. Ainsi, le renouvellement perpétuel de la sûreté ferroviaire est inévitable. Cependant, les évolutions de

⁷²⁵ L'exigence actuelle des Britanniques en termes de contrôle à l'entrée du tunnel sous la Manche laissent présager un renforcement de ces contrôles après le Brexit. C'est pourquoi Getlink devait prendre les devants et éviter une trop grande perturbation du trafic. Jacques Gounon, Président-Directeur général de Getlink, a mis en avant le fait qu'un maximum de scénarios ont été imaginé afin de préparer au mieux les suites du Brexit.

⁷²⁶ Projet de loi (procédure accélérée) habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, 3 octobre 2018, article 1^{er}, 6^o confirmé par la loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

l'approche technique de la sûreté ferroviaire ne sont pas synonymes d'une adaptation législative européenne. Les États avancent chacun de leur côté et ce, de manière plus rapide que l'Union. La liberté des États est inhérente à la sûreté, ainsi, le rapprochement des règles au niveau européen ne peut être qu'échelonnée dans le temps. De plus, créer des règles européennes de sûreté ferroviaire impose la prise en compte de paradigmes différents de l'approche purement nationale. La sûreté ferroviaire est un domaine si particulier qu'elle nécessite plusieurs approches. Par exemple, il est nécessaire d'assurer la sûreté des usagers du transport mais il faut également assurer la sûreté du fret lors duquel des marchandises dangereuses peuvent être transportées.

Le rapprochement des mesures nationales devant mener à l'existence d'une approche européenne commune induit un travail plus conséquent que la simple approche étatique individuelle. Malgré les avancées nationales et européennes indéniables provoquées par l'attaque du Thalys, il semble nécessaire de continuer le travail initié. Il est certain que l'amélioration de l'efficacité des mesures de sûreté ferroviaire passe par la coopération et le rapprochement des législations. Les États ne peuvent se défendre seuls, l'approche nationale de la sûreté ferroviaire a d'ailleurs montré ses limites. Si les États sont des acteurs incontournables de la sûreté, le rapprochement des règles de sûreté nécessite l'intervention d'autres entités capables de mettre en avant les intérêts des États, de l'Union, des voyageurs et des acteurs ferroviaires. La sûreté se trouve être l'affaire d'une multitude d'acteurs dont la coopération doit mener à l'émergence de règles européennes de sûreté ferroviaire adaptées à l'Union dans son ensemble ainsi qu'aux spécificités de ses États.

Comme l'a compris la Commission européenne, la mise en place de règles européennes de sûreté ferroviaire ne doit pas constituer un obstacle pour les États pour leur propre système de sûreté. L'objectif est d'instaurer un socle minimum commun en vue d'assurer un certain niveau de sûreté sur tout le territoire de l'Union. En revanche, les États qui le souhaitent doivent pouvoir disposer d'un système de sûreté plus développé adapté à leurs spécificités. Finalement, tout le monde s'accorde à dire qu'il est nécessaire aujourd'hui de repenser la sûreté. La coopération semble être l'un des moyens d'assurer un transport ferroviaire plus sûr à ses voyageurs. Cependant, la sûreté ferroviaire reste tributaire de la politique et de la négociation entre l'Union et ses États membres. L'évolution de la menace a conduit les États à repenser leur modèle de sûreté ainsi que leur position quant à la dimension strictement nationale de cette dernière mais de manière nuancée seulement.

IIème Partie : La construction d'un régime de sûreté adapté au développement de l'espace ferroviaire unique européen

Le travail conséquent effectué sur la sûreté ferroviaire à l'échelle de l'Union européenne nécessite aujourd'hui d'étudier plusieurs paramètres permettant de bien cerner les enjeux et les besoins de ce domaine. Outre la prise en compte des évolutions technologiques ou des spécificités des États, il est utile de penser la sûreté ferroviaire en comparaison à la sûreté aérienne notamment. Sans amalgamer tous les types de transport, il existe des règles de sûreté communes à tous. Si les caractéristiques entre les modes de transport sont pour la plupart différentes, une approche comparée des systèmes de sûreté peut être bénéfique pour faire émerger un modèle ferroviaire européen. Les modèles européens de sûreté aérienne et maritime étant bien plus développés que celui de sûreté ferroviaire, il est intéressant de les étudier afin d'en comprendre les caractéristiques mais surtout les intérêts de l'approche européenne (Titre 1).

Participant à la sécurité globale de l'Union, de ses États et surtout de ses citoyens, les caractéristiques de la sûreté du transport ferroviaire induisent une approche ciblée et adaptée à ce mode transport. Certaines spécificités de la sûreté ferroviaire dépassent la territorialité des mesures mises en place, c'est-à-dire quel que soit le cadre dans lequel la sûreté est étudiée, les caractéristiques sont les mêmes. La dimension nationale ou européenne des mesures de sûreté n'importe parfois que très peu, il existe des exigences en matière de sûreté ferroviaire qui y sont inhérentes quel que soit l'angle d'approche. En revanche, certaines spécificités de la mise en place de mesures de sûreté n'interviennent que dans un cadre précis. L'approche européenne de la sûreté ferroviaire doit prendre en compte d'avantage d'éléments que les différents modèles nationaux des États membres, à commencer par un moyen de les rapprocher pour parvenir à un modèle européen unifié et, pour partie, global. Ainsi, la vision européenne de la sûreté ferroviaire doit faire face à la complexité d'instaurer un modèle commun nécessairement adapté aux spécificités du transport ferroviaire (Titre 2).

Titre 1 : La réglementation de la sûreté des autres modes de transport

Le transport ferroviaire pourrait apparaître, par la force des choses, comme étant délaissé par l'Union vis-à-vis de sa sûreté. La lenteur avec laquelle le processus de discussion s'est lancé a provoqué un retard par rapport aux transports aérien et maritime concernant la sûreté. En effet, la sûreté de ces deux modes de transport est régie par le droit de l'Union européenne depuis plusieurs années déjà et il s'agit maintenant non pas uniquement de déplorer ce retard du transport ferroviaire mais bien d'utiliser les expériences passées dans les autres modes de transport. Ainsi, la question n'est pas celle de savoir s'il faut utiliser l'expérience des autres modes de transport en matière de sûreté, la réponse étant indubitablement affirmative. En revanche, l'interrogation porte sur la proportion de cette utilisation. Il est évident que la sûreté ferroviaire ne peut se calquer intégralement sur la sûreté aérienne ou maritime et ce, en raison des propriétés inhérentes à chaque mode de transport. L'existence de règles européennes en matière de sûreté des transports autres que le ferroviaire permettent de penser que la sûreté ferroviaire peut être abordée à l'échelle européenne. Il est par conséquent nécessaire d'étudier la sûreté des autres modes de transport afin de comprendre dans quelle proportion les régimes existants peuvent influencer l'instauration de règles européennes de sûreté ferroviaire (Chapitre 1^{er}).

Évoquer la sûreté ferroviaire sans aborder le volet financier qui y est rattaché reviendrait à omettre une part significative de ce sujet. Plusieurs questions de cet ordre doivent être étudiées, notamment celles du financement de la sûreté, de la création ainsi que de l'application de nouvelles mesures. En ce qui concerne le transport ferroviaire, le mouvement d'ouverture à la concurrence lancé par l'Union européenne entraîne avec lui de nouvelles interrogations en termes de sûreté ferroviaire et par conséquent de son financement. C'est pourquoi il est intéressant d'étudier les aspects financiers de la sûreté (Chapitre 2).

Chapitre 1^{er} : La réglementation de la sûreté des autres modes de transport

L'expérience des autres modes de transport peut constituer un point de comparaison intéressant pour la construction d'un régime de la sûreté ferroviaire harmonisé en Europe. La sûreté ferroviaire semble représenter le dernier chantier de l'Union en termes de sûreté des transports. En effet, les transports aérien et maritime disposent d'ores et déjà de règles européennes afférant à leur sûreté. De plus, l'Union dispose de prérogatives bien plus importantes en ce qui concerne la sûreté aérienne ou maritime que pour le transport ferroviaire. Au regard de la difficulté rencontrée lorsqu'il s'agit de mettre en place des règles européennes de sûreté ferroviaire, force est de constater les différences d'approche par les États et l'Union européenne des différents types de sûreté.

La question de l'influence des autres modes de transport sur la sûreté ferroviaire se pose naturellement. Bien entendu, il ne s'agit que d'une influence, il ne s'agit pas de calquer les mesures de sûreté aérienne et maritime au transport ferroviaire. Les caractéristiques propres à chaque mode de transport induisent une adaptation des règles de sûreté, toutefois, certaines pratiques peuvent s'appliquer à plusieurs systèmes de sûreté. Ainsi, le degré d'influence des autres modes de transport sur le transport ferroviaire dans le domaine de la sûreté est à définir. La sûreté ferroviaire est appréhendée de manière tardive par l'Union européenne, c'est pourquoi les expériences passées de la sûreté aérienne, maritime ou routière peuvent bénéficier au transport ferroviaire. Ainsi, la démarche comparative amorcée présentement apparaît nécessaire. Finalement, cette démarche se fonde sur trois axes : « connaître, comprendre et comparer »⁷²⁷. Mais au préalable, il faut être conscient des limites de la méthode comparative au travers de laquelle il doit être comparé que ce qui est comparable. En ce qui concerne notre sujet, le transport ferroviaire est comparable au transports aérien et maritime en tant que moyens de transport. En revanche, les différences structurelles entre ces différents modes de transport posent des limites à la comparaison.

Les exemples d'harmonisation des règles de sûreté des transports aériens et maritimes notamment doivent ouvrir la voie à l'appréhension européenne de la sûreté ferroviaire. Il paraît inconcevable de penser un modèle européen de sûreté ferroviaire sans s'inspirer des systèmes mis en place dans les autres modes de transport (Section 1). Cependant, il est nécessaire

⁷²⁷ Thierry Rambaud, *Introduction au droit comparé, Les grandes traditions juridiques dans le monde*, Paris, PUF, 2017, 2^{ème} éd., p. 42.

d'étudier les différentes mesures de sûreté des transports dans le but de délimiter les contours de l'influence de la sûreté des autres modes de transport sur la sûreté ferroviaire (Section 2).

Section 1 : L'observation des autres modèles de sûreté

Le transport ferroviaire est enclin à bénéficier d'inspirations dans la mise en place d'un système de sûreté efficace et garantissant au maximum le bon déroulement du transport ainsi que la protection des passagers. Les expériences des autres modes de transport peuvent permettre d'identifier des failles ainsi que les mesures adéquates à la sûreté ferroviaire malgré les différences entre les transports en cause. Lorsqu'il est question pour le transport ferroviaire de s'inspirer des mesures de sûreté applicables aux autres modes de transport, certains exemples paraissent inévitables. En effet, il semble que les transports européens aérien (§1) et maritime (§2) soient dotés de systèmes de sûreté très développés et faisant l'objet d'une réglementation européenne conséquente, c'est pourquoi il est important de les étudier.

§1 : Le modèle aérien de sûreté

Au regard de la législation européenne, la sûreté ferroviaire apparaît comme retardataire dans la mise en œuvre de mesures communes et transnationales. Aborder la sûreté d'autres modes de transport que le ferroviaire permet de comprendre les similitudes ainsi que les différences dans l'appréhension du risque et de la menace. C'est pourquoi il convient dans un premier temps d'aborder la sûreté aérienne européenne qui apparaît comme étant un système strict de protection des voyageurs. La sûreté aérienne bénéficie d'une réglementation internationale importante (A) qui a été retranscrite en droit de l'Union européenne (B).

A) La réglementation internationale de la sûreté aérienne

Contrairement à la sûreté ferroviaire, la sûreté aérienne européenne constitue depuis plusieurs années un thème pour lequel la nécessité d'une approche européenne et même internationale, est incontestée. Les États, conscients de la technicité et de la sensibilité du sujet, ont consenti à la création d'un corpus de règles unique permettant de gérer la protection des

voyageurs contre les actes illicites de manière uniforme. L'origine des règles aujourd'hui admises se trouve dans la Convention de Chicago (1°) et dans l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI)⁷²⁸, créée par cette convention (2°).

1° La sûreté aérienne dans la Convention de Chicago

Au-delà des règles de sûreté aérienne, la Convention de Chicago⁷²⁹ régit plus globalement l'aviation civile internationale en considérant, en 1944, que « le développement futur de l'aviation civile internationale peut grandement aider à créer et à préserver entre les nations et les peuples du monde l'amitié et la compréhension, alors que tout abus qui en serait fait peut devenir une menace pour la sécurité générale »⁷³⁰. Parfois jugée comme étant un « accord international d'une autre époque et d'un autre monde »⁷³¹, la Convention de Chicago resté tout de même le « texte fondateur du droit aérien »⁷³². Si le corps du texte de la Convention est composé de dispositions générales, l'Annexe 17 relatif à la sûreté et intitulé « Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite » nous intéresse particulièrement ici.

La première édition ayant été publiée en 1975, cette Annexe est mise à jour au fil du temps. A l'heure actuelle, la version en vigueur de l'Annexe 17 est sa onzième édition de mars 2020. La sûreté y est définie comme étant la « protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite. Cet objectif est réalisé par une combinaison de mesures ainsi que de moyens humains et matériels »⁷³³. Centrée sur le transport aérien, cette définition correspond sur le principe à celle apportée pour le transport ferroviaire. Afin de protéger le transport aérien international, un *corpus* de mesures est adopté et est destiné à être mis en œuvre par les États contractants bien que la Convention de Chicago dispose que ces derniers restent souverains sur l'espace aérien situé au-dessus de leurs territoires respectifs⁷³⁴. Se mêlant aux obligations liant les États, l'Annexe 17 contient bon nombre de recommandations clairement identifiées. Par

⁷²⁸ Ou « *Civil Aviation Organisation* ».

⁷²⁹ Convention relative à l'aviation civile internationale de Chicago du 7 décembre 1944.

⁷³⁰ *Ibid*, préambule.

⁷³¹ Jean-Pierre Mas, « La neutralité de l'impact écologique du transport aérien est possible », *Juris tourisme*, n° 222, 15 septembre 2019, p. 11.

⁷³² Philippe Delebecque, « OACI. Normes. Simples recommandations », *RTD Com.*, n°3, 16 septembre 2002, p. 597.

⁷³³ Annexe 17 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, Chapitre 1.

⁷³⁴ Convention relative à l'aviation civile internationale de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 729, article premier.

exemple, une des recommandations consiste à ce que les contractants « prennent des dispositions, toutes les fois que cela sera possible, pour que les contrôles et procédures de sûreté entraînent le moins possible de perturbations ou de retards dans les activités de l'aviation civile, à condition que ne soit pas compromise l'efficacité de ces contrôles et procédures »⁷³⁵. Cette combinaison d'obligations et de recommandations est intéressante, en ce sens où l'Annexe définit un cadre obligatoire auquel s'ajoute des recommandations de bonnes pratiques qui semblent avoir été mises au rang de recommandations non seulement dans le but de tenter de créer un cadre plus poussé, mais également afin de respecter la souveraineté des contractants. Ces recommandations, les contractants sont seulement tenus de s'efforcer de les appliquer⁷³⁶, ce qui semble apporter une nuance vis-à-vis des obligations.

A la lecture de cette Annexe 17 de la Convention de Chicago, il apparaît que les obligations établies laissent une grande marge de manœuvre aux États contractants. En effet, dans de nombreux cas, l'Annexe fixe des objectifs à atteindre, impose des résultats mais laisse le choix des mesures à mettre en œuvre pour y parvenir. A lire cette Annexe, le sentiment selon lequel, en vertu de cette dernière, la sûreté aérienne serait une obligation de résultats émerge. Par exemple, selon le 4.1.1, « chaque État contractant prendra des mesures pour empêcher que des armes, explosifs ou tout autre engins, articles ou substances dangereux pouvant être employés pour commettre un acte d'intervention illicite, et dont le port ou le transport n'est pas autorisé, ne soient introduits, par quelque moyen que ce soit, à bord d'un aéronef, effectuant un vol d'aviation civile »⁷³⁷. A de multiples reprises, il est fait référence à l'obligation pour les contractants de « prendre les mesures » devant permettre l'atteinte d'un objectif. Ainsi, l'Annexe 17 de la Convention de Chicago dessine les contours de ce que doit être la sûreté aérienne internationale sans pour autant uniformiser toutes les procédures ou mesures.

En plus du volet relatif à l'organisation à mettre en place par les contractants⁷³⁸, deux axes majeurs de la sûreté aérienne apparaissent dans cette même Annexe 17, d'une part les mesures préventives de sûreté⁷³⁹ et, d'autre part, la gestion de la riposte aux actes d'intervention

⁷³⁵ Annexe 17 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 733, 2.3.

⁷³⁶ Annexe 17 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 733, 2.2.

⁷³⁷ Annexe 17 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 733, 4.1.

⁷³⁸ Annexe 17 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 733, Chapitre 3. Sont abordés ici l'organisation nationale et la question de l'autorité compétente en matière de sûreté ; l'exploitation des aéroports ; les exploitants d'aéronefs ; le contrôle de la qualité des qualifications ; et les fournisseurs de service de la circulation aérienne.

⁷³⁹ Annexe 17 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 733, Chapitre 4. Ce chapitre traite des mesures relatives au contrôle d'accès ; des mesures applicables aux aéronefs ; des mesures applicables aux passagers ainsi qu'à leurs bagages de cabines ; des mesures applicables aux bagages de soute ; des mesures

illicites⁷⁴⁰. La sûreté de l'aviation civile internationale est *in fine* traitée de manière complète étant donné que, au regard de la temporalité des actions notamment mais également vis-à-vis des types de passagers ou de marchandises transportées, l'Annexe 17 de la Convention de Chicago semble imposer ou proposer la mise en œuvre de mesures destinées à empêcher ou réagir à des actes dits d'intervention illicite.

Si cette Annexe 17 évolue avec le temps, est adaptée aux problématiques changeantes, c'est grâce à l'intervention d'un acteur central en termes de sûreté aérienne internationale, l'OACI.

2° Le rôle de l'OACI

L'OACI a été créée par la Convention de Chicago⁷⁴¹ qui lui a assigné comme mission « d'élaborer les principes et techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international de manière à : [...] promouvoir la sécurité de vol dans la navigation aérienne internationale »⁷⁴². Bien entendu, l'OACI ne traite pas que de sûreté mais bien de l'aviation civile internationale dans sa globalité. En tant qu'organisme des Nations Unies, l'OACI n'est pas un organisme de réglementation⁷⁴³. Ainsi, « si une norme internationale adoptée dans le cadre de l'OACI n'est pas respectée par un pays, l'Organisation, conformément à ses capacités et à son rôle diplomatiques essentiels, aide les pays qui le voudraient à mener les discussions, à prononcer les condamnations, à appliquer les sanctions, etc., conformément à la Convention de Chicago ainsi qu'aux articles et Annexes qu'elle contient en vertu du droit international »⁷⁴⁴. Ainsi, les normes élaborées par l'OACI ne sont pas contraignantes juridiquement. Cette affirmation a été confirmée par le Conseil d'État français qui a considéré « qu'il ressort des stipulations de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale, en particulier de ses articles 37 et 38 concernant les 'normes et pratiques recommandées

applicables au fret, à la poste et aux autres marchandises ; des mesures applicables à des catégories spéciales de passagers ; des mesures applicables au côté ville ; et des mesures liées aux cybermenaces.

⁷⁴⁰ Annexe 17 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 733, Chapitre 5. Ce dernier concerne la prévention ; la riposte ; et l'échange de renseignements et de comptes rendus.

⁷⁴¹ Convention relative à l'aviation civile internationale de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 729, article 43.

⁷⁴² Convention relative à l'aviation civile internationale de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 729, article 44, (h).

⁷⁴³ V. à ce sujet le site internet de l'OACI, www.icao.int.

⁷⁴⁴ *Ibid.*

internationales', que, compte tenu de leur nature et notamment des possibilités de dérogations qu'elles comportent, les normes adoptées par l'organisation de l'aviation civile internationale constituent seulement des recommandations s'adressant aux États »⁷⁴⁵.

Malgré cela, les actions de l'OACI demeurent importantes en termes de sûreté aérienne notamment puisque celle-ci « élabore des politiques et des normes, effectue des audits de conformité, réalise des études et des analyses, fournit une assistance et renforce les capacités de l'aviation grâce à de nombreuses autres activités et à la coopération de ses États membres et des parties prenantes »⁷⁴⁶. En ce qui concerne les audits, l'OACI s'est dotée en 2002 d'un mécanisme d'audit de sûreté dénommé USAP (*Universal Security Audit Programme*)⁷⁴⁷ qui ont pour objectif de permettre d'aider les États à « corriger leurs points faibles »⁷⁴⁸. Outre ces éléments, l'OACI a été à l'initiative d'actions de grande envergure telles que le plan pour la sûreté de l'aviation dans le monde⁷⁴⁹. Ce plan fournit des résultats clés à atteindre⁷⁵⁰ et « a pour objectif d'aider l'OACI, les États et les parties prenantes à améliorer l'efficacité de la sûreté de l'aviation dans le monde. Le GAsEP vise donc à unir la communauté internationale de la sûreté de l'aviation et à l'inspirer à adopter des mesures en ce sens, en tenant compte du fait que les menaces et les risques encourus par la communauté de l'aviation civile continuent d'évoluer »⁷⁵¹.

Bien que les actes de l'OACI n'aient qu'une portée juridique moindres vis-à-vis de la Convention de Chicago, il semble que la volonté des États ainsi que la nature internationale du transport aérien donnent *de facto* à ceux-ci une force indéniable. L'approche internationale de la sûreté de l'aviation civile internationale constitue une base de réflexion solide pour l'Union européenne qui a elle aussi construit un modèle de sûreté aérien, fortement inspiré de l'approche internationale.

⁷⁴⁵ CE, 23 novembre 2001, n° 195550, Lebon, *Cie nationale Air France*, Lebon.

⁷⁴⁶ V. à ce sujet le site internet de l'OACI, www.icao.int, *op. cit.* note 743.

⁷⁴⁷ V. à ce sujet le site de la représentation permanente de la France auprès de l'OACI, oaci.delegfrance.org.

⁷⁴⁸ *Ibid.*

⁷⁴⁹ OACI, Plan pour la sûreté de l'aviation dans le monde, novembre 2017 (ou GAsEP).

⁷⁵⁰ *Ibid.*, « Le GAsEP fournit aux États, à l'industrie, aux parties prenantes et à l'OACI une base pour travailler ensemble dans l'objectif commun et partagé de renforcer la sûreté de l'aviation dans le monde entier et d'obtenir cinq résultats prioritaires clés, soit : a) le renforcement de la sensibilisation et de la réponse au risque ; b) le développement d'une culture de sûreté et de capacités humaines en sûreté ; c) l'amélioration des ressources technologiques et de l'innovation ; d) le renforcement de la supervision et de l'assurance de la qualité ; e) l'accroissement de la coopération et du soutien ».

⁷⁵¹ OACI, Plan pour la sûreté de l'aviation dans le monde, *op.cit.* note 749, 2.1.1.

B) La sûreté aérienne européenne

S'inscrivant dans une approche mondiale, l'appréhension européenne de la sûreté aérienne participe à une logique très protectrice marquée par les attentats du 11 septembre 2001 (1°). Pour aider les États et les institutions européennes dans leur quête de sûreté aérienne, l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA) ainsi que le comité de sûreté disposent d'un rôle important consistant notamment dans la fourniture d'une expertise en la matière (2°).

1° La réglementation européenne de la sûreté aérienne

La sûreté aérienne est un sujet sensible en raison de la portée de ce mode de transport qui a une résonance planétaire. Le transport aérien représente le mode de transport permettant de traverser le monde en quelques heures, ainsi les franchissements de frontières sont légion. Instaurer une approche européenne, voire mondiale, de la sûreté aérienne s'est vite imposé comme une nécessité. De plus, les attentats du 11 septembre 2001 ont entraîné une vague législative de renforcement des mesures de sûreté aérienne impulsée par les États-Unis. L'Union européenne s'est ainsi dotée d'un corpus de règles communes dans le but d'assurer la sûreté du transport aérien intra européen et pour les vols en provenance ou à destination d'États non européens. Même dans l'Union européenne, les attentats du 11 septembre 2001 ont eu un impact conséquent si bien qu'ils « ont par ailleurs accéléré la prise de conscience des États membres de l'Union européenne d'adopter des règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, pour empêcher notamment les actes d'intervention illicite visant des aéronefs civils »⁷⁵². Pour aller plus loin, force est de constater que « l'Europe est restée sans politique de sûreté de l'aviation jusqu'en 2002 »⁷⁵³, ce domaine qui relevait de la compétence des États s'est retrouvé être une priorité de l'Union européenne. L'harmonisation des pratiques est alors apparue comme la meilleure des solutions face au morcellement des mesures liées à la sûreté aérienne.

Ces règles communes constituent une base solide de la sûreté aérienne européenne. Au fil des différents règlements, l'Union européenne a affiné sa position et son approche de la

⁷⁵² Stéphane Rodrigues, « Transports aériens », *Répertoire de droit européen*, avril 2014 (actualisation : octobre 2015).

⁷⁵³ Robert Poole, *Adaptation de la politique de sûreté de l'aviation aux risques*, Document de référence n° 2008-23, novembre 2008.

sûreté aérienne et aéroportuaire afin de déboucher sur un système contraignant et très protecteur de ses passagers. La protection des passagers du transport aérien est cristallisée quasi exclusivement en un point, les aéroports. Les atteintes sont en effet difficilement réalisables en cours de vol, c'est la raison pour laquelle l'essentiel du dispositif de sûreté aérienne repose sur la sûreté aéroportuaire. La sûreté aérienne résulte de l'action de nombreux acteurs, qu'il s'agisse de l'OACI, de l'Union européenne, des États, des compagnies aériennes, des sociétés de sûreté ou encore des passagers. Ce domaine est souvent défini comme étant l'affaire de tous. Il s'agit d'un domaine où, à l'instar du transport ferroviaire, l'objectif est de définir une approche de gestion du risque appropriée afin de modeler un système de sûreté aérienne « présentant une meilleure efficacité avec un niveau de contraintes mieux accepté »⁷⁵⁴. La protection du transport aérien est vouée à une constante évolution en fonction des menaces, ainsi, en 2009, Michelle Devillers-Bresson évoquait le fait que « des domaines comme la sûreté, la sécurité aérienne ou l'environnement vont poursuivre leur évolution dans les prochaines années, obligeant les acteurs aéroportuares français et européens à développer leur professionnalisme pour atteindre un niveau de maturité légitimement attendu par leurs usagers »⁷⁵⁵. La vulnérabilité du transport aérien a poussé l'Union européenne, sous l'égide de l'OACI et de la convention de Chicago⁷⁵⁶, à adopter des règles communes de sûreté obligatoires sur la base de l'article 100, paragraphe 2, du TFUE selon lequel « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir les dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne »⁷⁵⁷. L'influence de l'OACI est d'ailleurs non négligeable au niveau européen, ce qui a poussé l'Union à se rapprocher de l'organisme des Nations Unies⁷⁵⁸.

Le cadre réglementaire européen de la sûreté aérienne se fonde sur des principes tels que la responsabilité de chaque État membre quant aux vols au départ de leur territoire, l'inspection de chaque passager, personnel ou objet transporté et le droit pour chaque État membre de mettre en place des mesures de sûreté aérienne plus stricte que ce qu'exige

⁷⁵⁴ Direction générale de l'aviation civile, *Sûreté de l'aviation civile, l'approche française* [en ligne], www.ecologique-solidaire.gouv.fr, mai 2015, p. 4.

⁷⁵⁵ Michelle Devillers-Bresson, « Les questionnements des nouveaux propriétaires aéroportuares », *RFDA*, n° 6, novembre 2009, p. 1193.

⁷⁵⁶ V. la convention relative à l'aviation civile internationale de Chicago du 7 décembre 1944, *op. cit.* note 729 et son annexe 17 relative aux normes et pratiques internationales recommandées en matière de sûreté et de protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite.

⁷⁵⁷ Article 100, 2., du TFUE.

⁷⁵⁸ V. C. Fleuriot, « L'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale se rapprochent », *Dalloz actualité*, 24 mai 2012 ; Décision 2012/243UE du Conseil du 8 mars 2012 concernant la conclusion d'un protocole de coopération entre l'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale fournissant un cadre de coopération renforcée, et fixant les règles de procédure y afférent, *J.O.U.E.* n° L 121 du 8 mai 2012, p. 16.

l'Union⁷⁵⁹. Le rôle des États est essentiel notamment au travers de la mise en place d'un programme de sûreté de l'aviation civile. En plus de l'action des États, « les compagnies aériennes appliquent elles-mêmes des mesures supplémentaires si elles le jugent nécessaire »⁷⁶⁰. L'action de l'Union réside dans la création d'un socle minimum de sûreté. S'il existait une réglementation européenne auparavant, le règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne⁷⁶¹ marque les prémices d'une réglementation plus dense et protectrice du transport aérien même si ce dernier n'aborde pas la sûreté aérienne *stricto sensu*. Le règlement du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne aborde quant à lui la sûreté en exigeant des exploitants l'élaboration et le maintien à jour « des programmes de sûreté adaptés aux aéronefs et au type d'exploitation »⁷⁶².

Concrètement, les mesures de sûreté aérienne prennent différentes formes. Avant tout, la sûreté aérienne est représentée par l'existence de contrôles des passagers, de leur identité, de leurs bagages et de l'existence de scanners corporels. Outre ces contrôles, la sûreté se concrétise également au travers de « l'usage généralisé d'un équipement de détection de traces d'explosifs et de chiens détecteurs d'explosifs pour l'inspection/le filtrage des personnes autres que les passagers et des objets qu'elles transportent »⁷⁶³. La protection des passagers est associée à la protection des personnels par différentes mesures comme le renforcement de la porte du poste de pilotage notamment, l'accréditation des personnels ou les protocoles d'urgence. Toutes ces mesures concrètes sont abordées par le règlement du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile⁷⁶⁴ ainsi que le règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018

⁷⁵⁹ V. Marc Thomas, *Transport aérien : sûreté de l'aviation civile* [en ligne], www.europarl.europa.eu, octobre 2018.

⁷⁶⁰ Fabrice Gliszczynski, *La sûreté, le talon d'Achille du transport aérien ?* [en ligne], latribune.fr, 27 mai 2015.

⁷⁶¹ Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 240 du 7 septembre 2002, p. 1 – 21.

⁷⁶² Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 79 du 19 mars 2008, p. 1 – 49, annexe IV, 8.d.

⁷⁶³ Loïc Grard, « Sûreté de l'aviation civile : le processus d'adaptation continue de la législation aérienne fort normalement se poursuit », *RTD Eur.*, août 2013, n° 2, p. 382.

⁷⁶⁴ Règlement (UE) n° 185/2010 de la Commission du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 55 du 5 mars 2010, p. 1 – 55.

concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne⁷⁶⁵. En termes de sûreté aérienne, de nombreuses règles sont énumérées dans le règlement d'exécution de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile⁷⁶⁶. Ce dernier couvre un grand nombre de domaines de la sûreté aérienne tels que l'accès aux zones réglementées, les exigences relatives aux cartes d'identification des personnels, l'inspection des personnes autres que les passagers, le filtrage des passagers, la surveillance et les rondes dans les aéroports, les produits interdits et objets prohibés dans les avions, les fouilles de sûreté des aéronefs, les vérifications des bagages de soute et de cabine, la sûreté du fret et des chargeurs, la protection des approvisionnements de bord ou encore la formation des agents.

La sûreté aérienne est abordée en détail par le droit de l'Union européenne si bien que les États sont tous dotés aujourd'hui d'un socle de mesures commun. Les défaillances engendrées par les disparités d'exigences de sûreté selon les États ont été fortement atténuées. L'efficacité de la prise en compte de la sûreté aérienne par l'Union européenne est renforcée par l'existence et le travail de l'AESA et des comités de sûreté⁷⁶⁷.

2° Le rôle essentiel de l'AESA et du comité de sûreté aérienne

La sûreté aérienne apparaît comme un domaine soumis à une prise en compte internationale forte. Les travaux de l'OACI couvrent l'essentiel de la sûreté de l'aviation civile offrant à l'Union européenne un socle de travail solide. S'il n'existe pas d'autorité européenne dédiée à la sûreté aérienne à proprement parler, force est de constater le travail de l'AESA en la matière qui, à l'origine, concentre ses travaux sur la sécurité. L'AESA fut créée par le règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles

⁷⁶⁵ Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 212 du 22 août 2018, p. 1 – 122.

⁷⁶⁶ Règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 299 du 14 novembre 2015, p. 1 – 142.

⁷⁶⁷ Ou « *European Union Aviation Safety Agency* ».

communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne⁷⁶⁸ et poursuit l'objectif d'élaborer une réglementation de la sécurité aérienne européenne. Au-delà de cette mission, l'agence contrôle l'application des règlements européens par les États et les acteurs du transport aérien, promeut un transport respectueux de l'environnement ou facilite la liberté de circulation. De plus, l'AESA met à jour une liste noire des compagnies interdites dans l'Union européenne, compagnies ne respectant pas les normes de sécurité minimales imposées dans l'Union. L'agence est également un repère pour les États membres dans l'applications des règles mises en place par l'OACI. Au fil des règlements, le rôle de l'AESA fut modifié afin, au travers du règlement du 4 juillet 2018, d'aborder le rôle de l'agence au sujet de la sûreté de l'aviation civile. L'agence n'aborde la sûreté que dans un cadre précis, uniquement lorsqu'il existe ce que le règlement appelle une interdépendance entre la sécurité et la sûreté. En effet, le règlement 2018/1139 dispose que, « au vu des interdépendances existantes entre la sécurité et la sûreté dans le domaine de l'aviation civile, il convient que l'Agence participe à la coopération dans le domaine de la sûreté de l'aviation, y compris la cybersécurité. Elle devrait s'appuyer sur son expertise pour assister la Commission et les États membres dans la mise en œuvre des règles de l'Union dans ce domaine »⁷⁶⁹. Cette condition de l'intervention de l'AESA est renforcée par l'article 88 de ce même règlement qui ajoute que « la Commission, l'Agence et les États membres coopèrent sur les questions de sûreté liées à l'aviation civile, y compris la cybersécurité, lorsqu'il existe des interdépendances entre la sécurité et la sûreté de l'aviation civile »⁷⁷⁰. Ce qui pourrait apparaître comme une restriction de l'action de l'agence en matière de sûreté aérienne n'est finalement pas si contraignant. Les interdépendances entre la sécurité et la sûreté sont nombreuses, l'alliance de ces deux domaines complémentaires étant une condition nécessaire à la protection du transport et de ses passagers.

Un thème précis semble nécessiter l'intervention de l'agence, il s'agit de la cybersécurité. Consciente de l'exposition croissante du transport aérien aux cyberattaques, l'AESA milite en faveur de l'intégration de la notion de cybersécurité au concept même de sécurité aérienne⁷⁷¹. Malgré cette volonté de l'agence, la cybersécurité reste du domaine de la

⁷⁶⁸ Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité, *op. cit.* note 761, article 12.

⁷⁶⁹ Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, *op. cit.* note 765, (59).

⁷⁷⁰ Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, *op. cit.* note 765, article 88, 1.

⁷⁷¹ V. EASA, Cybersecurity Overview [en ligne], www.easa.europa.eu.

sûreté et son intervention en la matière fait partie intégrante de sa mission liée à la sûreté de l'aviation civile. A ce titre et à l'instar de certains acteurs de la sûreté ferroviaire européenne, l'AESA a participé à la première conférence sur la cybersécurité qui s'est tenue à Lisbonne le 23 janvier 2019. L'implication de l'AESA est telle qu'elle a participé en 2017 à la création d'un centre européen pour la cybersécurité dans le domaine de l'aviation au sein duquel les acteurs du transport aérien peuvent partager des informations ainsi que des bonnes pratiques en la matière. L'AESA a effectué des tests indépendants sur les systèmes embarqués fournissant internet aux passagers dans les avions et a effectué une « divulgation responsable »⁷⁷² des failles de cybersécurité y attendant après avoir pris en compte les risques potentiels⁷⁷³. Les travaux de l'AESA sur la cybersécurité sont voués à se poursuivre et ce, en raison de l'évolution constante des technologies.

Bien qu'il n'existe pas d'autorité européenne spécifiquement dédiée à la sûreté aérienne, il est important de mentionner la création d'un comité de sûreté aérienne par le règlement n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile⁷⁷⁴. Ce comité assiste la Commission dans la mise en œuvre de règles afférentes à la sûreté aérienne européenne. Aux côtés de ce comité et « sans préjudice du rôle [qui lui est] dévolu [...], la Commission établit un groupe consultatif des parties intéressées à la sûreté de l'aviation regroupant les organisations représentatives européennes opérant dans la sûreté de l'aviation ou directement concernées par celle-ci. Ce groupe a uniquement pour mission de conseiller la Commission. Le comité visé à l'article 19 tient le groupe consultatif des parties intéressées informé pendant toute la durée de la procédure réglementaire »⁷⁷⁵. La Commission européenne a par conséquent la possibilité d'agir en pleine connaissance de cause et ainsi créer une réglementation pertinente basée sur une expertise nécessaire à la compréhension des besoins de ce domaine.

La sûreté aérienne européenne est un domaine complexe mais conséquent, l'Union a su appréhender ce sujet à l'origine étatique à l'instar du travail qui est effectué autour de la sûreté maritime.

⁷⁷² « Responsible disclosure ».

⁷⁷³ V. EASA, *EASA engaged in a « responsible disclosure » of cybersecurity issues in coordination with operators and authorities* [en ligne], www.easa.europa.eu, 10 august 2018.

⁷⁷⁴ Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 97 du 9 avril 2008, p. 72 – 84, article 19.

⁷⁷⁵ *Ibid.*, article 17.

§ 2 : Le modèle maritime de sûreté

A l'instar de la sûreté aérienne, la sûreté maritime fait l'objet d'une double approche fondée sur la même dynamique. Dans un premier temps, la sûreté maritime bénéficie d'une approche internationale forte (A) et, dans un second temps, le droit de l'Union européenne qui, tout en se basant sur le droit international, est venu créer un régime européen complet de la sûreté maritime (B).

A) La réglementation internationale de la sûreté maritime

Le droit maritime international, est axé autour de deux points névralgiques : la Convention de Montego Bay d'une part (1°) et l'Organisation Maritime Internationale (OMI) d'autre part (2°).

1° La Convention de Montego Bay

La Convention dite de Montego Bay, ou Convention des Nations Unies sur le droit de la mer conclue le 10 décembre 1982 est un texte fondateur en termes de droit maritime international. Issue d'une de la Troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, la Convention jouit d'un caractère particulier dans l'histoire du droit international⁷⁷⁶. De manière générale, la Convention définit notamment les droits et obligations des États relatifs à leurs espaces maritimes, c'est pourquoi les définitions et les dispositions applicables aux eaux territoriales ainsi qu'aux zones contigües ont toute leur importance⁷⁷⁷. De nombreux thèmes sont abordés dans la Convention de Montego Bay créant ainsi un maillage du droit maritime international. Sont notamment abordés les zones économiques exclusives et l'exploitations des ressources biologiques ; les plateaux continentaux⁷⁷⁸ ; le régime des îles ; le droit d'accès des

⁷⁷⁶ Nathalie Ros, « La gouvernance des mers et des océans, entre mythes et réalités juridiques », *Journal du droit international*, n° 3, juillet 2017, doct. 8 : « La Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer qui a négocié cette Convention est d'ailleurs véritablement unique dans l'histoire du droit international public, non seulement à raison du particularisme océanique et de sa longue durée, 9 ans et 15 si on inclut la phase préparatoire, mais aussi parce qu'il s'est agi d'une négociation globale et universelle, avec le but d'établir un nouvel ordre juridique pour les mers et les océans ».

⁷⁷⁷ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, Partie II.

⁷⁷⁸ *Ibid*, article 76 : « Le plateau continental d'un Etat côtier comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet Etat jusqu'au rebord

États sans littoral à la mer et depuis la mer et la liberté de transit ; l'autorité internationale des fonds marins⁷⁷⁹ ; la protection et la préservation des milieux marins ; ou encore la recherche scientifique marine.

A l'échelle de la Convention de Montego Bay, la sûreté maritime est abordée sans la citer. De plus, cette dernière est prise en compte de manière parcellaire puisqu'elle est principalement réglemantée ici sous le prisme de la lutte contre la piraterie. Celle-ci est définie comme étant « a) tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé, i) contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord, en haute mer, ii) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat ; b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate ; c) tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter »⁷⁸⁰. La lutte contre ces actes en haute mer nécessite, selon la Convention, une obligation de coopération entre les États⁷⁸¹.

Malgré son importance en termes de droit maritime internationale pris de manière globale, la Convention de Montego Bay ne constitue pas un texte de référence en termes de sûreté maritime et portuaire. Malgré tout, les dispositions relatives à la lutte contre la piraterie constituent les prémices d'une réglementation internationale relative à la sûreté maritime. En revanche, ce domaine, à l'échelle internationale, est grandement lié à l'activité de l'OMI qui participe à la création d'un cadre de la sûreté maritime internationale.

externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base 'à partir desquelles .st mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure ».

⁷⁷⁹ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, *op. cit.* note 777, article 156.

⁷⁸⁰ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, *op. cit.* note 777, article 101.

⁷⁸¹ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, *op. cit.* note 777, article 100.

2° Les actes de droit dérivé issus de l'OMI

Créée par la Convention de Genève en 1948⁷⁸², l'OMI est « l'institution spécialisée des Nations Unies chargée d'assurer la sécurité et la sûreté des transports maritimes et de prévenir la pollution des mers par les navires »⁷⁸³. Si la sûreté est aujourd'hui affichée comme étant un sujet sur lequel l'OMI met en œuvre une réglementation, cette dernière n'était pas ses objectifs dans la Convention de Genève précitée⁷⁸⁴. Aujourd'hui, « l'OMI dans son champ spécifique participe à l'effort de sécurisation et revendique la nécessité d'une approche propre à la navigation maritime susceptible de prendre en compte les spécificités du transport par mer. Son objectif est de prévoir un régime suffisamment contraignant, évolutif et complet. Les pressions politiques en la matière sont importantes et l'OMI doit prouver sa capacité à agir efficacement quand certains États sont attirés par les sirènes de l'unilatéralisme »⁷⁸⁵. Ainsi, le rôle de l'organisation en termes de sûreté apparaît central vis-à-vis de l'objectif de mise en œuvre d'une réglementation internationale dans ce domaine.

Au travers d'actes tels que des conventions, des protocoles ou des codes, l'OMI régleme la sûreté maritime. Dans cette dernière catégorie, un acte est particulièrement marquant. Le premier d'entre eux est le Code ISPS⁷⁸⁶, adopté le 12 septembre 2002. Ce dernier a « pour premier objectif d'établir un cadre international faisant appel à la coopération des Gouvernements contractants, des organismes publics et privés - acteurs des secteurs maritimes

⁷⁸² Convention portant création de l'Organisation maritime du 6 mars 1948.

⁷⁸³ Site internet de l'OMI, imo.org.

⁷⁸⁴ Convention portant création de l'Organisation maritime du 6 mars 1948, article 1 : « Les buts de l'Organisation sont: a) d'instituer un système de collaboration entre les gouvernements dans le domaine de la réglementation et des usages gouvernementaux ayant trait aux questions techniques de toutes sortes qui intéressent la navigation commerciale internationale, d'encourager et de faciliter l'adoption générale de normes aussi élevées que possible en ce qui concerne la sécurité maritime, l'efficacité de la navigation, la prévention de la pollution des mers par les navires et la lutte contre cette pollution et de traiter des questions administratives et juridiques liées aux objectifs énoncés dans le présent article ; b) d'encourager l'abandon des mesures discriminatoires et des restrictions non indispensables appliquées par les Gouvernements à la navigation commerciale internationale, en vue de mettre les ressources des services maritimes à la disposition du commerce mondial sans discrimination; l'aide et l'encouragement donnés par un Gouvernement en vue du développement de sa marine marchande nationale et pour des fins de sécurité ne constituent pas eux-mêmes une discrimination, à condition que cette aide et ces encouragements ne soient pas fondés sur des mesures conçues en vue de restreindre la liberté, pour les navires de tous pavillons, de participer au commerce international ; c) d'examiner conformément à la Partie II les questions relatives aux pratiques restrictives déloyales d'entreprises de navigation maritime ; d) d'examiner toutes questions relatives à la navigation maritime et à ses effets sur le milieu marin dont elle pourra être saisie par tout organisme ou toute institution spécialisée des Nations Unies ; e) de permettre l'échange de renseignements entre Gouvernements sur les questions étudiées par l'Organisation ».

⁷⁸⁵ Hélène Lefebvre Chalaïn, « L'organisation maritime internationale (OMI) : soixante ans d'évolution », *Revue de droit des transports*, n° 6, juin 2009, étude 10.

⁷⁸⁶ Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires du 12 décembre 2002 (« *International Ships and Ports Facilities Code* »).

et portuaires - pour prévenir et détecter les menaces et prendre les mesures adaptées contre les incidents de sûreté »⁷⁸⁷. Il s'agit d'un corpus de règles qui s'imposent aux États notamment. Malgré son importance et les avancées internationales qui se sont enchaînées en termes de sûreté maritime, il apparaît que l'application de ce Code a rencontré quelques difficultés⁷⁸⁸. Toutefois, la démarche est à noter puisque ce Code a été accepté par les parties prenantes. Parmi les thèmes abordés par le Code ISPS, on note les responsabilités des gouvernements contractants, la mise en place de déclarations de sûreté lorsque cela est jugé nécessaire, l'établissement de niveaux de sûreté, les évaluations de sûreté des navires, les plans de sûreté des navires, les agents de sûreté de la compagnie, les agents de sûreté des navires, la sûreté des installations portuaires et son évaluation, ou encore les agents et plans de sûreté des installations portuaires. Au regard de l'ampleur des sujets abordés, le Code ISPS, dont l'application a été rendue obligatoire par lors de la révision de la convention SOLAS⁷⁸⁹, est le symbole d'une appréhension globale de la sûreté maritime par le droit international.

Parmi les autres actes marquants pris sous l'égide l'OMI, le protocole du 14 octobre 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime⁷⁹⁰ peut être cité. De nouvelles infractions pénales y sont créées⁷⁹¹ ainsi que de nouvelles règles relatives à l'extradition⁷⁹². Finalement, une multitude d'actes contraignants ont été adoptés et mis en œuvre au travers de l'OMI qui est à ce jour la source principale de ce qui constitue la réglementation internationale de la sûreté maritime et portuaire. Toute cette réglementation se trouve être la base de la sûreté maritime européenne.

⁷⁸⁷ Association française des capitaines de navires, *Le code ISPS* [en ligne], afcan.org.

⁷⁸⁸ Syrine Ismaili, « La lutte internationale contre la piraterie maritime », *Tourisme et Droit*, n° 106, 10 février 2009, p. 29 : « L'application du code ISPS rencontre néanmoins deux freins : d'une part sa mise en œuvre nécessitant des équipements spécifiques et des personnes compétentes s'avère très coûteuse ; de l'autre, l'application du code revient à la bonne volonté des armateurs et des autorités portuaires, l'OMI ne disposant pas de pouvoir coercitif II en résulte une application très hétérogène d'un pavillon à un autre et même d'un navire à un autre, ce qui constitue un terrain adapté au développement d'actes illicites tels que la piraterie ».

⁷⁸⁹ Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine de Londres du 1^{er} novembre 1974 (v. la révision de 2002 pour ce qui nous concerne ici).

⁷⁹⁰ Ou Convention SUA (« *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation* » du 10 mars 1988.

⁷⁹¹ Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime du 10 mars 1988, article 3bis.

⁷⁹² *Ibid*, article 11bis.

B) La réglementation européenne de la sûreté maritime

L'Union s'est dotée d'une réglementation de la sûreté maritime (1°). Les travaux liés à la sûreté maritime dans l'Union européenne proviennent d'expertises dont celle de l'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime (AESM)⁷⁹³ (2°) qui permettent de cibler l'action européenne sur les caractéristiques essentielles de la protection des ports, des navires et de leurs passagers.

1° La sûreté maritime européenne

La sûreté maritime européenne poursuit l'objectif de protéger les intérêts maritimes de l'Union. L'approche de la sûreté maritime par l'Union européenne découle de normes internationales, comme c'est le cas pour la sûreté aérienne. L'OMI joue un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de mesures de sûreté maritime notamment depuis la convention SOLAS⁷⁹⁴ de 1974 dans laquelle sont établies des normes de sûreté maritime applicables dans le monde. A cette convention s'ajoute le code ISPS⁷⁹⁵ de 2002 qui approfondi les règles mises en œuvre auparavant. La réglementation européenne est en quelque sorte une transposition des règles édictées à un niveau international. Les relations entre ce droit international et ce lui de l'Union européenne semblent logiques car, si l'Union n'est pas partie à l'OMI, ses États membres le sont avec toutes les implications que cela comporte⁷⁹⁶. En revanche, en ce qui concerne la Convention de Montego Bay, la situation est plus claire étant donné que l'Union est partie à celle-ci⁷⁹⁷.

⁷⁹³ Ou « European Maritime Safety Agency ».

⁷⁹⁴ Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine de Londres du 1^{er} novembre 1974, *op. cit.* note 789.

⁷⁹⁵ Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires du 12 décembre 2002, *op. cit.* note 786.

⁷⁹⁶ V. Loïc Grard, « Relations entre la Communauté européenne et ses États membres de l'Organisation maritime internationale », *Revue de droit des transports*, n° 6, juin 2009, comm. 122 : « La Communauté européenne n'est pas membre de l'Organisation maritime internationale. La participation active à cette dernière incombe à ses États membres. Mais ceux-ci ne peuvent faire des propositions susceptibles de conduire à une évolution de la législation internationale présentant le risque d'interférer avec la législation commune. Ils sont astreints à une obligation de loyauté, qui implique que toute initiative dans le champ de la législation communautaire doit être coordonnée. La Communauté européenne est à l'OMI sans y être ».

⁷⁹⁷ V. Denys Simon, « Statut de la Convention de Montego Bay et de la Convention MARPOL dans l'ordre juridique communautaire », *Europe*, n° 8, août 2008, comm. 253 : « S'agissant ensuite de la convention de Montego Bay, la situation juridique est différente, dans la mesure où la Communauté étant partie à cette convention, les dispositions de cette dernière font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire et lient les institutions en vertu de l'article 300 § 7 CE (CJCE, 30 mai 2006, aff. C-459/03, Commission soutenue par

La sûreté maritime, à tous les niveaux, lutte principalement contre deux menaces que sont le terrorisme et la piraterie. Nul besoin de s'étendre sur la notion de terrorisme déjà évoquée même si beaucoup s'accordent à penser que « les navires et le transport maritime sont également vulnérables aux risques de terrorisme »⁷⁹⁸ et que « le terrorisme maritime est donc devenu, par étapes successives, une préoccupation majeure des États compte tenu [...] des conséquences qu'auraient un incident majeur en matière de transport maritime sur l'économie mondiale »⁷⁹⁹. En revanche, la piraterie nécessite des éclaircissements. Pour caractériser la piraterie, « il faut qu'il y ait acte de violence, de détention ou de déprédation contre des personnes ou des biens »⁸⁰⁰. Cette définition reprend celle de la Convention sur la haute mer de 1958 selon laquelle les actes de piraterie sont constitués par les actes suivants : « Tout acte illégitime de violence, de détention, ou toute déprédation commis pour des buts personnels par l'équipage ou les passagers d'un navire privé ou d'un aéronef privé, et dirigés : a. En haute mer, contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord ; b. Contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État ; 2. Tous actes de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque celui qui les commet a connaissance de faits conférant à ce navire ou à cet aéronef le caractère d'un navire ou d'un aéronef pirate ; 3. Toute action ayant pour but d'inciter à commettre des actes définis aux al. 1 et 2 du présent article, ou entreprise avec l'intention de les faciliter »⁸⁰¹. Cette définition a été reprise pour partie par la Convention de Montego Bay de 1982 qui donne une définition de la piraterie⁸⁰², certes, moins précise, mais qui reprend les principaux éléments de la définition donnée ici. Si la piraterie est une préoccupation historique de la sûreté maritime, cette dernière ne s'y limite pas. La sûreté maritime protège non seulement les navires mais également les installations portuaires. En ce qui concerne la sûreté des installations, l'objectif est de mettre en place des évaluations de sûreté portuaire et des installations portuaires afin « d'identifier les biens et les infrastructures à protéger, d'évaluer les menaces d'action illicite intentionnelle et la vulnérabilité à leur égard, d'identifier les risques et

Royaume Uni c/ Irlande, soutenue par Suède, aff. de l'usine Mox : Europe 2006, comm. 207, obs. F. Mariatte. – V. également Y. Kerbrat et P. Maddalon : RTDE 2007, p. 165 s.) ».

⁷⁹⁸ Avis 2003/C61/28 du Comité économique et social européen sur la « Sécurité des transports », du 24 octobre 2002, *J.O.U.E.* n° C 61/174 du 14 mars 2003, p. 174 – 183, 4.1.1.

⁷⁹⁹ Pierre Chichkine, *Terrorisme et droit maritime*, Mémoire de Master 2, Droit Maritime et des Transports, Marseille : Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille III, Année universitaire 2007/2008, p. 8.

⁸⁰⁰ Corinne Touret, « Piraterie », *Répertoire de droit international*, décembre 1998 (actualisation : janvier 2015), p. 1.

⁸⁰¹ Convention sur la haute mer de Genève du 29 avril 1958, article 15.

⁸⁰² Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993) de Montego Bay du 10 décembre 1982, article 101.

de classer ceux-ci selon leur importance »⁸⁰³. Ces évaluations permettent la détection de failles qui feront ensuite l'objet d'un plan de sûreté édictant des mesures dont l'objectif est de pallier ces défauts de sûreté.

La Commission européenne est la clé de voûte de la réglementation européenne de la sûreté maritime. Celle-ci suit l'avancement des travaux liés à la sûreté maritime ainsi que la mise en œuvre de la réglementation⁸⁰⁴. Le rôle de la Commission se situe aussi dans le dialogue avec l'OMI, elle est l'interlocuteur privilégié de l'organisation mondiale, ce qui permet une transposition précise des règles de sûreté émises par cette dernière. Néanmoins, la Commission et les États membres de l'Union gardent la possibilité d'instaurer des règles plus strictes et d'aller parfois plus loin que ce que recommande l'OMI. Sur la base des travaux de l'organisation, l'Union européenne a notamment adopté le règlement n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires et au travers duquel celle-ci entend « instaurer et [...] mettre en œuvre des mesures communautaires visant à améliorer la sûreté des navires utilisés dans le commerce international et le trafic national et des installations portuaires associées, face à des menaces d'actions illicites intentionnelles »⁸⁰⁵. Ce règlement instaure également des règles obligatoires quant à l'évaluation de sûreté des ports, les plans de sûreté maritime, l'application par les navires des règles de sûreté de l'États dans les eaux duquel ils naviguent ou encore la reconnaissance des organismes de sûreté⁸⁰⁶. L'accent est aussi mis sur le partage de renseignements entre les États membres entre eux ou avec la Commission ainsi qu'avec l'OMI. Les États se trouvent dans l'obligation de communiquer les renseignements demandés⁸⁰⁷. La Directive 2005/65/CE du Parlement et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports, quant à elle, dispose par exemple que « les États membres désignent une autorité de sûreté portuaire pour chaque port soumis à la présente directive [...] ». L'autorité de

⁸⁰³ Arrêté du 22 avril 2008 définissant les modalités d'établissement des évaluations et des plans de sûreté portuaires et des installations portuaires, *J.O.R.F.* n° 107 du 7 mai 2008, p. 7584, texte n° 4.

⁸⁰⁴ V. notamment Rapport conjoint de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur la mise en œuvre du plan d'action révisé pour la stratégie de sûreté maritime de l'UE, SWD (2020) 252 final, 23 octobre 2020.

⁸⁰⁵ Règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 129 du 29 avril 2004, p. 1 – 5, article 1^{er}.

⁸⁰⁶ *Ibid*, article 3.5.

⁸⁰⁷ Règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, *op. cit.* note 805, article 4.

sûreté portuaire est chargée de préparer et de mettre en œuvre des plans de sûreté portuaire fondés sur les résultats des évaluations de la sûreté portuaire »⁸⁰⁸.

A la lecture des textes européens abordant la sûreté maritime, des sujets apparaissent comme incontournables, des sujets tels que la lutte contre la piraterie et le terrorisme, la gestion des actes d'agression entre États, la lutte contre les atteintes aux passagers, navires ou à la cargaison de ceux-ci, la cybersécurité ou encore la lutte contre le trafic d'armes, de stupéfiants ainsi que la traite d'êtres humains⁸⁰⁹. La Commission européenne a clairement défini une stratégie en matière de sûreté maritime basée sur l'exploitation de ce qui existe déjà à l'échelle internationale et européenne dans ce domaine, la facilitation de la formation de partenariats, l'optimisation du rapport coût-efficacité ou encore l'accroissement de la solidarité entre les États membres⁸¹⁰.

La sûreté maritime européenne est un domaine changeant, à l'image de la sûreté de tous les transports, et les récents travaux en la matière le prouvent. Au mois de juin 2018, les dirigeants européens ont adopté un plan révisé de la stratégie européenne de la sûreté maritime⁸¹¹ dans lequel « une perspective novatrice et globale sur la sûreté maritime, qui englobe le terrorisme ainsi que les menaces cybernétiques, hybrides, chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires dans le domaine maritime » est mise en avant⁸¹². Cette stratégie préconise au même titre une protection accrue des infrastructures maritimes critiques ainsi que « l'introduction d'une approche régionale à un défi mondial, permettant de donner des réponses sur mesure aux défis de sécurité dans les bassins maritimes européens et les points chauds clés tels que le Golfe de Guinée et la Corne de l'Afrique »⁸¹³. Les nouveaux défis ont poussé l'Union à réviser sa stratégie de sûreté maritime, l'AESM étant un acteur clé de l'étude et de l'instauration de nouvelles mesures de sûreté.

⁸⁰⁸ Directive 2005/65/CE du Parlement et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 310 du 25 novembre 2005, p. 28 – 39, article 5.

⁸⁰⁹ Commission européenne, *Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, 6 mars 2014, p. 4.

⁸¹⁰ *Ibid.*, IV, p. 4 – 5.

⁸¹¹ Council of the European Union, *Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan*, Brussels, 26th June 2018, 10494/18.

⁸¹² EU Neighbours South, *Sûreté maritime : l'UE adopte un nouveau plan d'action pour des mers et des océans plus sûrs* [en ligne], www.euneighbours.eu, 27 juin 2018.

⁸¹³ *Ibid.*

2° L'intervention de l'AESM

A la suite du naufrage de l'Erika et du désastre écologique en résultant, l'Union a décidé de créer l'AESM via le règlement n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime. Cette agence a pour objectif d'« améliorer la sécurité et la sûreté maritime, ainsi que la prévention des pollutions et la réponse aux pollutions, par son expertise technique et son assistance opérationnelle »⁸¹⁴. De plus, l'agence européenne « fournit aux autorités maritimes des informations détaillées sur ce qui se passe en mer en temps réel, pour les aider à mettre en œuvre efficacement les politiques maritimes »⁸¹⁵. La priorité de l'AESM consiste à « assurer un niveau élevé, uniforme et efficace de sécurité maritime et de prévention de la pollution causée par les navires dans la Communauté »⁸¹⁶, cependant, cette dernière dispose d'un rôle important en termes de sûreté. L'AESM seconde la Commission dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique européenne de sûreté et facilite la coopération entre les États membres dans ce même domaine. Le travail sur la sûreté maritime relève plus que jamais des prérogatives de l'agence étant donné que le règlement n° 100/2013 du parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 qui modifie le règlement précédemment cité dispose en son article 1^{er} que l'Agence est instituée « en vue d'assurer un niveau élevé, uniforme et efficace de sécurité maritime, de sûreté maritime, de prévention de la pollution causée par les navires et de lutte contre cette pollution, ainsi que de lutte contre la pollution marine causée par les installations pétrolières et gazières »⁸¹⁷. La sûreté maritime est de nouveau expressément présentée comme un domaine relevant de la compétence de l'AESM. Les évolutions des missions de l'Agence européenne induites par le règlement précité étaient attendues, mais le contenu de ce même règlement démontre que les prérogatives de l'AESM sont toujours moindres vis-à-vis de celles de l'Agence européenne de sécurité aérienne⁸¹⁸.

⁸¹⁴ Europa, *Agence européenne pour la sécurité maritime* [en ligne], www.europa.eu.

⁸¹⁵ Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Jacques Beall, *La politique européenne du transport maritime au regard des enjeux de développement durable et engagements climat*, avril 2017, p. 24.

⁸¹⁶ Règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, *J.O.U.E.* n° L 208 du 5 août 2002, p. 1 – 9, article 1^{er}.

⁸¹⁷ Règlement (UE) n° 100/2013 du parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 39 du 9 février 2013, p. 30 – 40, article 1^{er}.

⁸¹⁸ V. Loïc Gard, « Chronique droit européen des transports – Réforme de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) : compétences nouvelles et subsidiarité dans leur mise en œuvre », *RTD. Eur.*, n° 1, 26 mai 2014, p. 218.

La compétence de l'AESM en matière de sûreté maritime se concrétise notamment en termes de cybersécurité. A l'instar des autres modes de transport, le transport maritime est sujet à des mutations technologiques faisant peser une nouvelle menace sur sa sûreté. Ainsi, « la numérisation du transport maritime, comme dans les autres secteurs économiques, fait peser de nouveaux risques sur cette activité et ses acteurs. La dématérialisation des échanges documentaires, de la transmission des ordres et des informations s'ajoute à la généralisation du numérique sur les terminaux (manutention) et à bord des navires. Autant de portes d'entrées exploitables pour des pirates informatiques qu'il convient donc de sécuriser »⁸¹⁹. Dans cette optique, l'AESM a bien évidemment participé elle aussi à la conférence sur la cybersécurité de Lisbonne du 23 janvier 2019. Au-delà de cette participation, l'AESM a donné une conférence en août 2018 sur la sensibilisation à la cybersécurité maritime dont le contenu ne peut être rendu public. Toutefois, l'agence a annoncé quelques thèmes abordés tels que les cadres légaux européen et international de la sûreté maritime ou les défis à venir en matière de cybersécurité⁸²⁰.

Bien entendu, le rôle de l'AESM, en ce qui concerne la sûreté maritime, ne se limite pas à la cybersécurité. Outre l'assistance qu'elle apporte à la Commission dans le contrôle du respect par les États du règlement n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, l'agence a annoncé la création d'un « accord de travail avec la Commission concernant les modalités pratiques de l'assistance technique de l'AESM »⁸²¹. Le rapport annuel d'activité de l'année 2017 fait également référence à l'intensification du rôle de l'agence dans les inspections de sûreté effectuées dans chaque État membre ainsi que dans l'accréditation des inspecteurs nationaux de sûreté maritime. L'action de l'AESM en termes de sûreté maritime et portuaire est fortement axée sur la formation, c'est pourquoi elle a « également lancé l'élaboration de modules de formation à distance sur la sûreté maritime et la sensibilisation à la cybersécurité pour les agents de l'administration maritime »⁸²². L'assistance à la Commission européenne semble être une mission prépondérante et ce rôle de l'agence est renforcé par sa participation au groupe de travail dédié à la sûreté maritime, le comité MARSEC.

⁸¹⁹ L'antenne, *Qu'entend-on par sûreté et sécurité ?* [en ligne], www.lantenne.com.

⁸²⁰ V. EMSA, *Awareness in Maritime Security* [en ligne], www.emsa.europa.eu.

⁸²¹ EMSA, *Consolidated Annual Activity Report 2017*, 15th June 2018, p. 55, « The practical arrangements for EMSA's technical assistance are set out in a Working Arrangement between the Commission and EMSA ».

⁸²² *Ibid*, p. 55, « EMSA also initiated the development of distance learning training modules on maritime security and cyber security awareness for officers working in the maritime administration ».

L'approche européenne de la sûreté maritime et de l'AESM se fonde principalement sur la formation et le contrôle des acteurs locaux de la sûreté. La valeur des acteurs régionaux et étatiques est souvent mise en avant⁸²³. L'objectif est de renforcer tous les maillons de la sûreté maritime. L'Union européenne impose des règles de sûreté maritime plus strictes que les préconisations de l'OMI, ce qui prouve la volonté de celle-ci et de ses États membres de garantir un transport maritime le plus sûr possible.

§3 : *La sûreté du transport routier*

Le transport routier est en de nombreux points similaire au transport ferroviaire, ce qui se concrétise par la mise en œuvre de mesures de sûreté parfois identiques. Le caractère terrestre de ces deux modes de transport entraîne la nécessité d'instaurer une protection tout au long du trajet. La vulnérabilité des transports routier et ferroviaire est finalement permanente, c'est pourquoi des mesures de sûreté adéquates sont indispensables. Le train et le transport en autocar sont des « transports de masse en milieux ouverts et fluides, à correspondances multiples, difficilement substituables en agglomération, et de première nécessité, notamment pour les déplacements domicile-travail de millions d'usagers à l'heure de pointe »⁸²⁴. Les mesures de sûreté revêtent une importance particulière dans ces deux modes de transport qui, pour une grande partie de leurs activités, sont des transports du quotidien. Cette caractéristique rend une facette de la sûreté routière très importante, à l'image de la sûreté ferroviaire. En effet, la lutte contre la fraude constitue une des priorités de la sûreté du transport routier, plus précisément du transport par autocar. Les transports en commun tels que les bus sont au même titre soumis à des actes illicites tels que les vols sur les passagers ou les agressions contre ces derniers ou le personnel. La sûreté routière répond par conséquent à ces préoccupations au travers de différentes mesures. Ainsi, « le déploiement de la vidéo protection, tant dans les gares que dans les véhicules, métro, cars, bus compris, a connu des développements considérables et permet des exploitations, tant en temps réel pour la surveillance des flux, qu'en temps différé pour la levée de doutes et l'analyse d'incidents »⁸²⁵.

⁸²³ V. Council of the European Union, *Council conclusions on Global Maritime Security*, 19th June 2017, Luxembourg, 10238/17, p. 2.

⁸²⁴ Ministère de la transition écologique et solidaire ; Ministère chargé des transports, Assises nationales de la mobilité, *Synthèse de l'atelier thématique mobilités plus sûres, réduire les accidents et les risques*, note de bas de page n° 3, décembre 2017, p. 17.

⁸²⁵ *Ibid*, p. 19.

La sûreté du transport routier est un domaine multifacette et ce, en raison des situations dans lesquelles elle intervient. Le transport par autocar vient d'être abordé, or, ce n'est pas le seul moyen de transport protégé par les règles de sûreté routière qui concerne également la sûreté des transporteurs routiers. Les camions qui transportent des marchandises ainsi que leurs chauffeurs doivent bénéficier d'une protection face à des menaces telles que les agressions ou les vols. C'est pourquoi bon nombre de mesures de sûreté sont instaurées. Parmi elles, la création de parkings sécurisés avec des caméras de surveillance, des systèmes de géolocalisation des camions ou encore des systèmes de lecture automatique des plaques d'immatriculation des camions. En ce qui concerne le transport de marchandises par la voie routière, le traçage des cargaisons, la pose de scellés sur les marchandises et l'identification des chauffeurs constituent des mesures essentielles.

Il n'existe que peu de règles européennes concernant la sûreté du transport routier, toutefois, le transport de matières dangereuses a fait l'objet de nombreux textes. Aujourd'hui, ce domaine est régi par la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses. Cette directive s'applique non seulement au transport routier, mais également au transport de matières dangereuses par chemin de fer ou par voie maritime. Si l'Union pose un cadre pour le transport de matières dangereuses, celle-ci laisse libre choix aux États membres d'adopter une législation plus contraignante⁸²⁶. Cette facette particulièrement sensible du transport sera approfondie par la suite⁸²⁷, cependant, force est de constater l'approche unique de l'Union qui édicte des règles semblables aux transports routier, maritime et ferroviaire.

La sûreté du transport routier fait l'objet de travaux de recherche de la part du LANDSEC qui travaille sur la sûreté des transports terrestres. Le LANDSEC travaille communément sur la sûreté ferroviaire et sur la sûreté routière. Les caractéristiques communes de ces transports ont amené l'Union à créer un groupe d'experts dont les réflexions s'étendent à ces deux modes de transport. Malgré cela, le LANDSEC n'est pas la seule entité européenne à aborder cette thématique. En effet, le réseau de police européenne du trafic routier (TISPOL)⁸²⁸ intervient notamment dans le domaine de la sûreté routière en soutenant « la sûreté

⁸²⁶ V. Directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 260 du 30 septembre 2008, p. 13 – 59, article 5, 1.

⁸²⁷ V. 2° Les difficultés liées au transport de marchandises dangereuses, p. 68.

⁸²⁸ Ou « European Traffic Police Network ».

du réseau routier en [s'] attaquant à la criminalité et à la criminalité transfrontalière »⁸²⁹. La sûreté du transport routier reste pour beaucoup de la compétence des États membres, cependant, l'Union n'est pas tout à fait étrangère à ce domaine et tente de l'investir de plus en plus au fil du temps. De plus, la sûreté routière pose de nouvelles questions au gré des évolutions technologiques. Ainsi, l'apparition des véhicules autonomes risque de représenter une cible d'attaques extérieures notamment en ce qui concerne la cybersécurité.

La sûreté ferroviaire et la sûreté des transports routiers apparaissent comme des thèmes relativement semblables dont les problématiques se recoupent pour la plupart. L'influence des moyens de sûreté utilisés pour ces moyens de transport semble réciproque et les avancées européennes en la matière sont proches. A la vue des études des systèmes de sûreté, les transports aérien et maritime bénéficient objectivement d'une longueur d'avance dans l'appréhension de leur sûreté par l'Union européenne. Les transports ferroviaire et routier, quant à eux, progressent à un rythme plus lent à ce sujet.

A la vue de ces modèles de sûreté, force est de constater l'intérêt du transport ferroviaire de s'inspirer de certaines pratiques. D'un mode de transport à un autre, les objectifs sont finalement les mêmes, il est impératif de protéger non seulement les passagers mais également les marchandises ainsi que les infrastructures qui représentent un fort intérêt économique pour les États et l'Union européenne.

Section 2 : Apports et limites de la comparaison des modèles de sûreté

L'étude de la sûreté des autres modes de transport doit mener à l'élaboration d'un cadre permettant de définir si et comment certaines mesures sont transposables au transport ferroviaire. Les particularités du transport ferroviaire induisent des limites à l'influence des règles de sûreté aérienne, maritime ou routière. Cependant, l'existence de limites n'est pas synonyme de faiblesse de l'influence ici en question. Afin d'expliquer l'influence des autres modes de transport et sa nécessité, il est inévitable d'aborder les similitudes entre les différents modes de transport puisque ce sont ces similitudes qui permettent la transposition de certaines mesures (§1). Étant donné qu'il ne s'agit que d'une source d'inspiration, effectuer un copier-coller des mesures de sûreté existantes dans les autres modes de transport ne représente pas une

⁸²⁹ TISPOL, *TISPOL Mission Statement* [en ligne], www.tispol.org, « Further we will support the security of the road network by tackling criminality and cross border crime ».

solution viable. C'est pourquoi les limites de cette influence doivent être mises en avant ainsi que les raisons de celles-ci (§2).

§1 : Les autres régimes de sûreté comme sources d'inspiration pour la sûreté ferroviaire

L'étude de la réglementation de la sûreté des transports aérien et maritime entraînent une réflexion liée au transport ferroviaire. En effet, il apparaît que le transport ferroviaire aurait tout intérêt à s'inspirer de la sûreté de ces autres modes de transport et ce pour plusieurs raisons (A). De plus, les préoccupations communes qui émergent parfois entre les différents modes de transport ne constituent pas le seul point commun entre les différents systèmes de sûreté. De manière plus générale, les approches de la sûreté des transports en question présentent des similitudes sur des sujets précis qu'il convient d'étudier (B).

A) Une inspiration vraisemblablement bénéfique

Parmi les raisons pour lesquelles il semble que transport ferroviaire gagnerait à s'inspirer des mesures de sûreté mises en œuvre dans les autres modes de transport, le fait que ces modèles soient plus aboutis apparaît rapidement (1°). En lien avec cette question, il s'agit pour le transport ferroviaire de bénéficier de l'expérience des autres modes de transport en termes de sûreté (2°). Au-delà de la thématique de l'inspiration *stricto sensu* des mesures de sûreté des autres modes de transport, l'articulation des différentes mesures de sûreté des modes de transport mène à une réflexion sur leur articulation⁸³⁰ (3°). Cependant, il est important de bien respecter la nuance de ce que le terme d'inspiration implique, ainsi, il est indispensable de tout de même différencier les mesures de sûreté (4°).

⁸³⁰ L'articulation des différentes mesures de sûreté induit une inspiration entre elles, un rapprochement afin qu'elles se complètent pour assurer une protection adéquate des modes de transport concernés.

1° Des modèles européens de sûreté plus aboutis

Au regard des normes européennes applicables à la sûreté des transports, force est de constater le retard du transport ferroviaire vis-à-vis des transports aérien et maritime. Ce retard résulte de plusieurs facteurs et explique en grande partie l'intérêt du transport ferroviaire de s'inspirer de ces deux autres modes de transport. Comparer les avancées européennes en termes de sûreté des transports revient non seulement à pointer les différences qui existent entre les différents modes de transport mais également à mettre en avant leurs points communs. Une telle étude permet de comprendre quelles mesures de sûreté aérienne ou maritime peuvent être transposées au transport ferroviaire ou les ajustements à apporter à certaines mesures afin qu'elles soient adaptées aux spécificités du transport par rail. Avant de procéder à ces réflexions et après avoir étudié les différentes approches européennes de la sûreté des transports, évoquer l'avancée des travaux des sûretés aérienne et maritime permet de resituer la sûreté ferroviaire dans le contexte européen. Bien entendu, les avancées récentes intervenues dans le domaine de la sûreté ferroviaire ont rendu le constat de son retard moins radical et laisse présager une éventuelle mise à niveau.

Lorsqu'il est question d'avance des autres modes de transport et de retard de la sûreté ferroviaire européenne, l'objectif est de mettre en lumière la réglementation européenne de la sûreté aérienne et maritime plus fournie et aboutie d'une part et une réglementation plutôt indirecte et timide de la sûreté ferroviaire d'autre part. Quand les domaines aérien et maritime disposent d'un corpus de règles européennes constitué d'actes juridiquement contraignants, le transport ferroviaire a longtemps et continue même de n'être soumis qu'à des actes européens de faible résonance. La volonté des partisans d'une vision européenne de la sûreté ferroviaire est d'instaurer un espace ferroviaire unique européen dans lequel un niveau minimum de sûreté serait imposé aux États membres par des textes contraignants. Or, même aujourd'hui, la concrétisation de cette volonté semble incertaine malgré la création d'outils européens notamment censés permettre aux États de partager les bonnes pratiques en la matière.

Les raisons de ce retard apparaissent clairement au regard des avancées apparues dès le début des années 2000 dans la sûreté des autres modes de transport. En effet, qu'il s'agisse du transport aérien ou maritime, le schéma est finalement le même. Ce sont des événements très marquants, voire catastrophiques, qui ont mené les États à accepter de délaisser certaines de leurs compétences de sûreté, conscients de l'intérêt d'adopter des règles communes. Les attentats du World Trade Center du 11 septembre 2001 ou le naufrage de l'Erika du 12

décembre 1999 ont bouleversé les codes établis de leurs modes de transport respectifs. La réaction à ces événements suit également le même cheminement avant d'aboutir à une approche européenne. Dans les deux cas, une intervention forte d'une entité de stature internationale à laquelle de nombreux États sont parties a fait émerger un corpus de règles internationales. Mais au-delà de ce fait, il s'agit de modes de transport qui sont, par nature, internationaux tandis que le transport ferroviaire est un mode de transport terrestre captif des territoires sur lesquels s'exerce une souveraineté. L'Union européenne n'a pas joué un rôle moteur ou d'instigateur, elle a été le garant de la bonne application des règles établies à l'échelle mondiale par ses États membres. Or, il n'est pas question de minimiser le rôle de l'Union et de la cantonner à un rôle secondaire. En effet, l'Union a dans un bon nombre de cas pris l'initiative de poser des règles de sûreté aérienne ou maritime plus strictes que les règles recommandées par les organisations internationales. Malgré l'inexistence du risque zéro, l'Union européenne dispose par conséquent de systèmes de sûreté aérienne et maritime apportant un grand nombre de garanties.

Le transport ferroviaire, quant à lui, jouit d'une position particulière. Comme évoqué précédemment, les États jouissent de prérogatives liées à la sûreté ferroviaire pour des raisons de souveraineté et d'ordre public notamment et c'est ce qui explique le retard de ce mode de transport s'agissant d'une réglementation européenne. La question qui se pose vis-à-vis de ce retard est celle de l'incidence de l'attaque du Thalys du mois d'août 2015. Cette tentative d'acte terroriste est-elle l'événement marquant du transport ferroviaire à l'image des événements cités pour les transports aérien et maritime ? S'il y a bel et bien une approche internationale au sujet de certaines facettes du transport ferroviaire, la sûreté ferroviaire n'est aujourd'hui pas abordée de manière contraignante pour les États. Quid des avancées récentes induites par les retombées de l'attaque du Thalys ? Les réactions, certes, indéniables, ne peuvent être comparées aux réactions du 11 septembre notamment en termes d'ampleur. C'est pourquoi une incertitude persiste quant à la promptitude des États à accepter une prise en main européenne de la sûreté ferroviaire.

L'avance de l'eupéanisation des règles de sûreté aérienne et maritime doit provoquer une réaction en ce qui concerne la sûreté ferroviaire. De nombreuses attaques ont ciblé le transport ferroviaire notamment depuis les années 2000 et l'attaque du Thalys est venue bousculer la vision purement étatique de la protection du transport ferroviaire. Toutefois, il est difficile d'annoncer la création d'une véritable réglementation européenne lui faisant suite, ce qui pourrait accentuer la différence du traitement de la sûreté ferroviaire avec l'appréhension de la sûreté des autres modes de transport. L'avance des autres modes de transport ne peut en

revanche pas être nuisible à la sûreté ferroviaire. Au contraire, cette réglementation européenne de la sûreté aérienne et maritime, en portant ses fruits, peut parfaitement démontrer l'intérêt d'agir de même en matière de sûreté ferroviaire.

Que les modèles européens de sûreté aérienne et maritime provoquent une prise de conscience chez les États membres de l'Union ou non, leur influence pratique sur la sûreté ferroviaire est quant à elle inévitable.

2° Les bénéfices des expériences vécues dans les autres modes de transport

Le retard du transport ferroviaire en termes de sûreté fait ressurgir un « complexe du mauvais élève pour le ferroviaire »⁸³¹. De cette lacune, l'objectif est dorénavant d'en faire ressortir des bénéfices. Au-delà de l'europanisation de l'approche de la sûreté aérienne et maritime, la sûreté ferroviaire doit nécessairement s'inspirer de certaines règles pratiques de ces systèmes de sûreté. Plus précisément, outre le processus de décision et d'initiative des règles de sûreté, la sûreté ferroviaire peut utilement s'inspirer de mesures concrètes de sûreté aérienne et maritime qui ont été éprouvées. Il s'agit d'une opportunité intéressante dans le sens où, au regard des règles de sûreté aérienne et maritime d'une part, puis des lacunes existantes dans la sûreté du transport ferroviaire d'autre part, certaines mesures semblent pouvoir participer à l'accroissement de la sûreté du transport par rail. Malgré les caractéristiques très particulières du transport ferroviaire, sa protection ne peut se limiter à des règles qui lui seraient exclusivement applicables, il est important de comprendre la sûreté ferroviaire comme une thématique ouverte, capable d'être influencée par des mesures qui, à l'origine, ne lui sont pas destinées. En effet, la sûreté ferroviaire participe à la lutte contre des actes illicites qui touchent également les transports aérien et maritime. Par exemple, la lutte contre le terrorisme, commune à tous les types de sûreté des transports, entraîne la mise en place de mesures susceptibles de s'appliquer aussi bien au transport aérien, maritime et ferroviaire.

Outre l'opportunité pour le transport ferroviaire de s'inspirer de certaines normes de sûreté applicables aux modes de transport, il existe une approche plus large de l'influence de ces modes de transport. Cette opportunité est en réalité double, il s'agit d'améliorer la protection du transport ferroviaire mais également de faciliter l'approche européenne de la sûreté

⁸³¹ Loïc Gard, « L'espace ferroviaire unique européen : des réalités ou des chimères ? », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, mai 2015, p. 341.

ferroviaire. L'influence des modèles aérien et maritime de la sûreté sur le transport ferroviaire jouerait un plus grand rôle dans la création d'un espace ferroviaire unique européen que sur la sûreté du transport ferroviaire d'un État pris individuellement. L'objectif est de s'inspirer des autres modes de transport afin de gérer la facette transfrontière du transport ferroviaire et des menaces y afférant. Indéniablement, les mesures de sûreté aérienne et maritime instaurées à l'échelle européenne répondent à des nécessités liées à l'internationalisation de la menace. Comme évoqué précédemment, les premières réponses furent internationales et l'Union européenne a ensuite géré l'instauration de ces mesures dans les États membres et a parfois même imposé des mesures plus strictes que les exigences des organisations internationales. Ces réponses internationales sont le fruit de la mise en commun des réflexions et pratiques existantes dans les États participants à ces organisations, soit un grand nombre de nations. Les mesures instaurées sont par conséquent le fruit d'une réflexion de grande envergure, ce qui laisse penser que les sûretés aérienne et maritime apportent des réponses adaptées aux menaces qui pèsent sur le transport qu'elles protègent. La sûreté ferroviaire, quant à elle, qui est longtemps restée un domaine exclusivement national, a pu rester hermétique. L'influence des secteurs aérien et maritime serait bénéfique dans l'approche généralisée dont ils bénéficient. Jouissant d'une telle influence, la sûreté ferroviaire pourrait un jour devenir un domaine pour lequel l'Union crée un modèle qui découle sur un rapprochement des règles nationales. Au regard de l'état de la sûreté ferroviaire européenne et de ses avancées, il est possible de penser que les prémices d'un modèle européen se mettent timidement en place.

Cette influence est mise en avant par de nombreux acteurs et notamment dans la déclaration de Paris dans laquelle Bernard Cazeneuve appelle à s'« appuyer sur les travaux réalisés dans le domaine de la sûreté de l'aviation, pour rechercher des synergies avec le ferroviaire »⁸³². L'influence de la sûreté aérienne sur la sûreté ferroviaire s'explique par le fait que le transport aérien est réputé pour être très sécuritaire, avec des normes strictes et l'imposition de contrôles poussés des passagers ainsi que de leurs bagages. L'exposition du transport ferroviaire aux actes illicites pousse à considérer un durcissement des règles de sûreté qui rappelle les pratiques de sûreté aérienne. L'inspiration de la sûreté ferroviaire se situe également dans un renforcement des mesures appliquées. La question de l'inspiration des mesures de sûreté aérienne et maritime découle aussi de l'intégration de toutes les mesures de sûreté dans une politique globale des transports. Petit à petit, la sûreté ferroviaire est discutée

⁸³² Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], intérieur.gouv.fr, 29 août 2015.

dans le cadre de l'Union européenne. Cette élévation du débat à l'échelle de l'Union mène à aborder la sûreté des transports dans des réflexions uniques. Certes, il est nécessaire d'adapter les mesures aux spécificités de chaque transport et des menaces qui pèsent sur eux, toutefois, certaines procédures notamment liées à la lutte contre le terrorisme peuvent s'appliquer à tous les types de transport.

L'inspiration du transport ferroviaire des mesures de sûreté aérienne et maritime poursuit pour partie une logique économique. L'intérêt d'assurer un niveau de sûreté équivalent aux transports aérien et maritime en s'inspirant partiellement des règles qui s'y appliquent pour assurer leur sûreté se situe dans une logique d'attraction des voyageurs par la garantie d'un transport sûr et protégé. Pour un trajet équivalent, le choix des passagers peut être influencé par le niveau de protection du transport. A ce titre, le transport ferroviaire se dote de mesures visant à remplir cet objectif de protection accrue. Cette influence des autres modes de transport est inévitable et il est intéressant d'étudier les moyens de rendre les mesures de sûreté appliquées à un type de transport bénéfique à un autre.

3° L'articulation entre les modes de transport et leurs règles de sûreté

Etudier les mesures de sûreté applicables aux transports aérien et maritime afin de mettre en lumière les pratiques transposables au transport ferroviaire est intéressant pour plusieurs raisons comme celles évoquées ci-dessus. Or, dans certains cas, la simple influence ne peut satisfaire aux besoins de protection des transports. Afin de travailler plus en profondeur à une sûreté des transports accrue, un cas de figure particulier doit être évoqué. Il existe des situations dans lesquelles les interactions entre les mesures de sûreté des différents types de transports ne se limitent pas à une simple influence mais bien à une réelle coopération. C'est pourquoi il est important de ne pas penser la sûreté ferroviaire comme un domaine isolé mais la voir comme un domaine intégré de la sûreté des transports. La finalité de cette approche réside dans l'assurance continue de la sûreté du transport malgré le changement de mode de transport et d'acteur assurant la protection des personnes transportées⁸³³.

Le cas du transport multimodal induit une sûreté équivalente entre les modes de transport pour son bon déroulement. Or, ce n'est aujourd'hui pas le cas. La réflexion de Muriel

⁸³³ V. la notion de « *continuum* de sécurité » mise en avant par Murielle Bénéjat dans « *Continuum* de sécurité et transports », *AJ Pénal*, n° 3, 24 mars 2021, p. 138.

Ubéda-Saillard à ce sujet est révélatrice du contraste qui existe parfois en termes de sûreté entre le transport aérien et le transport ferroviaire lorsqu'elle se demande « quel voyageur, atterrissant à l'aéroport de Roissy et s'engouffrant dans le RER B, n'a jamais été surpris par ce contraste saisissant : le passage d'un espace sécurisé, régi par des règles de sûreté contraignantes, à un espace entièrement libre et ouvert ? Et pourtant, on voit mal pourquoi les transports guidés seraient davantage épargnés par la criminalité et la menace terroriste que les transports aériens »⁸³⁴. Les différences de mesures protectrices entre les modes de transport peuvent par conséquent briser la chaîne de sûreté. Le transport multimodal requiert une sûreté constante que le système de sûreté ferroviaire ne semblait pas être en mesure d'assurer. Dans ce cas de figure, l'instauration de mesures de sûreté plus protectrices des passagers du transport ferroviaire qui auraient auparavant voyagé en avion participerait à l'amélioration de la sûreté du transport multimodal. La coopération entre les différents types de transports, au travers de l'échange d'informations par exemple, implique une sûreté globale assurée par la coopération des différents acteurs de sûreté des modes de transport en question.

La coopération entre les différents systèmes de sûreté est nécessaire dans le domaine du transport de marchandises. Dans de nombreux cas, le transport de marchandises, qu'il s'agisse de matières dangereuses ou non, s'effectue par le biais d'un transport multimodal. Pour assurer le bon déroulement du transport de marchandises, il doit exister des mesures de sûreté équivalentes selon les modes de transports concernés au cours du transport mais pas uniquement. Il est essentiel d'assurer la protection des marchandises pendant la phase de transition du chargement vers le mode de transport effectuant la suite du trajet. De plus, le transport de marchandises implique des règles de sûreté afférentes à la provenance de la marchandise, l'identité de l'expéditeur et plusieurs autres informations afin de s'assurer du contenu d'une cargaison et de sa provenance. Ainsi, l'instauration de contrôles selon les transports doit être coordonnée. C'est pourquoi notamment le transport de matières dangereuses est régi par des règles communes à tous les types de transport⁸³⁵.

La coopération entre les différentes normes de sûreté des transports européens est d'ores et déjà ancrée et la tenue de la conférence de Lisbonne sur la cybersécurité du 23 janvier 2019

⁸³⁴ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, mai 2015, p. 329.

⁸³⁵ V. Directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 260 du 30 septembre 2008, p. 13 – 59.

renforce cette affirmation. La cybersécurité est un domaine pour lequel une approche globalisée est possible et même recommandée. Aujourd'hui, tous les types de transport sont soumis à la menace des cyberattaques. L'intérêt de la globalisation de l'approche de la cybersécurité dans les transports réside dans l'instauration d'un niveau commun des mesures instaurées en la matière. Ainsi, les acteurs de la sûreté de chaque transport apportent leur expertise dans les débats dont résultent une approche européenne commune découlant de l'influence respective des systèmes de sûreté et de leur coopération. La coordination des mesures de sûreté et la coopération des acteurs des différents systèmes de sûreté est recommandée par la RAILPOL qui a à ce sujet exprimé cette position lors de la vingtième réunion du LANDSEC du 10 octobre 2018. Durant son intervention, la RAILPOL s'est prononcée en faveur de la création d'une police européenne des transports.

La coopération entre les différents systèmes et acteurs de sûreté est une des clés de l'efficacité de la sûreté des transports dans sa globalité. Or, la coopération est rendue possible par l'équivalence du niveau de sûreté des transports. Comment assurer une coopération efficace si l'un des systèmes de sûreté en cause est affaibli par d'importantes lacunes ? C'est pourquoi la question de l'influence des autres modes de transport sur la sûreté ferroviaire se pose. Cette influence est nécessaire pour l'amélioration du niveau de sûreté du transport ferroviaire, mais également pour la coopération entre les modes de transport et ce, dans le but de fournir un niveau global accru de sûreté des transports européens. Malgré l'importance de cette influence, définir les contours de celle-ci est essentiel, en effet, toutes les mesures de sûreté aérienne ou maritime ne peuvent s'appliquer à la sûreté ferroviaire.

4° Une différenciation indispensable des mesures de sûreté

Avant d'aborder les mesures de sûreté des transports dont l'application ne peut ou ne doit pas être transposée au transport ferroviaire, il convient de traiter de l'importance de différencier les mesures de sûreté selon les modes de transport. Les principales raisons de la différenciation des mesures de sûreté selon les transports relèvent des caractéristiques qui induisent la mise en œuvre de mesures adaptées aux spécificités de chaque mode de transport. Chaque activité de transport s'effectue dans un environnement qui lui est propre, la sûreté du transport est par conséquent modelée à cet environnement. Les différences structurelles qui

existent entre chaque mode de transport ont une incidence sur l'émergence d'un système de sûreté sur mesure apte à assurer la protection du transport sous toutes ses facettes.

Le transport aérien est un transport pour lequel la sûreté est principalement assurée sur les infrastructures de départ et d'arrivée des avions. Les mesures prises en amont du décollage ont pour objectif d'écarter les menaces une fois en vol. C'est pourquoi la sûreté aéroportuaire conduit à des contrôles strictes et multiples dans les aéroports. Ces derniers sont des infrastructures bénéficiant d'une forte protection. Outre le contrôle des voyageurs et personnels qui transitent dans les aéroports, les pistes de décollage et d'atterrissage sont strictement surveillées via des caméras de surveillance et complètement encerclées par des grillages. Même s'il existe des normes de sûreté pensées pour le bon déroulement du vol concernant notamment la protection du poste de pilotage ou les produits interdits dans les avions, la plupart des mesures de sûreté aériennes concernent la phase précédent le vol.

Le transport maritime, quant à lui, est relativement similaire au transport aérien sur certains points. En effet, tout comme les avions, les navires sont bien plus vulnérables lorsqu'ils se trouvent au niveau de l'infrastructure de départ ou d'arrivée, les ports. Sans occulter les règles attenantes à la lutte contre la piraterie maritime, force est de constater l'accent qui est mis sur la sûreté portuaire. A l'instar des aéroports, les ports sont des espaces sécurisés fermés, ce qui a une incidence sur les règles de protection mises en place. Les transports aérien et maritime sont similaires dans le sens où aucune infrastructure n'est utilisée au cours du voyage. Ainsi, ils sont difficiles d'accès et moins vulnérables. La sûreté maritime, tout comme la sûreté aérienne, protège des transports qui ont vocation à effectuer des trajets longues distances et à caractère international. La teneur des mesures de sûreté permet de contrôler le respect des normes par des passagers de tous horizons. Cette dimension internationale est moins présente en termes de transport ferroviaire, qui malgré le caractère transfrontière, reste européen pour la partie qui nous intéresse tandis que les transports aérien et maritime européens ont un rayonnement mondial plus marqué.

Le transport ferroviaire, quant à lui, semble bien différent dans sa constitution que ceux évoqués ici. En effet, il est important de rappeler que le transport ferroviaire s'effectue sur des infrastructures captives le rendant vulnérable à tout moment du transport. Le transport ferroviaire peut facilement subir des atteintes à ses infrastructures qui sont aisément accessibles. Cette caractéristique du transport ferroviaire est un paradigme essentiel qui nécessite des adaptations des mesures de sûreté. S'ajoute à cela la situation géographiques des gares et stations de métros. Dans de nombreux cas, ces infrastructures se trouvent en milieu urbain. Un

acte de terrorisme contre une gare pourrait de ce fait toucher des personnes circulant autour de celle-ci et faire de nombreuses victimes. Ce paramètre essentiel dans la prise en compte de la sûreté ferroviaire, couplé au fait que les gares sont des espaces ouverts et dans lesquels il est aisé de circuler, rend le transport ferroviaire difficile à protéger efficacement. Ces particularités du transport ferroviaire entraînent inévitablement l'instauration de règles de sûreté spécifiques et l'application de certaines règles de sûreté aérienne ou maritime non pertinentes.

En plus de ces différences structurelles, le transport ferroviaire est un mode transport réputé comme étant facile d'accès et pour lequel il n'est pas nécessaire de se présenter longtemps avant le départ. Il s'agit d'une caractéristique qui constitue un des attraits principaux du transport ferroviaire. Les réflexions autour de l'accessibilité du train remettent en question l'applicabilité de contrôles stricts avec des portails notamment comme c'est le cas dans le transport aérien. L'influence des autres modes de transport ne se fait parfois pas ressentir. Le facteur économique de la sûreté est plus développé dans le transport ferroviaire. La lutte contre la fraude est l'une des premières préoccupations de la sûreté des transports en commun, des mesures existent afin de renforcer cette lutte. De plus, les transports en communs sont le terrain d'actes illicites tels que des vols, des incivilités ou même des agressions. Cette facette de la sûreté semble plus développée en ce qui concerne le transport ferroviaire.

Les préoccupations communes en termes de sûreté des transports européens n'induisent pas l'instauration de mesures strictement identiques de sûreté des transports. Avant d'aborder les mesures de sûreté des transports à prendre en compte dans la mise en place d'une sûreté ferroviaire européenne, il semble important d'évoquer les similitudes qui existent d'ores et déjà entre les systèmes de sûreté des transports.

B) L'existence de similitudes dans l'appréhension de la sûreté

Dans l'appréhension européenne de la sûreté des transports, il existe non seulement des similitudes dans les pratiques mais également des tendances similaires en termes d'acteurs de la sûreté. Certains domaines sensibles nécessitent la mise en place d'une réglementation commune de la sûreté et ce, peu importe le mode de transport, c'est le cas du transport international de matières dangereuses (1°). Un phénomène également commun à plusieurs modes de transport doit être étudié, il s'agit de la privatisation des prestations de sûreté (2°).

Cette tendance ne s'est pas développée de la même manière pour tous les modes de transport, malgré cela, la sûreté des transports européens compte aujourd'hui de nombreux acteurs privés.

1° Le transport international de matières dangereuses

La sensibilité du transport international de marchandises dangereuses a amené l'Union à adopter, sous le joug de la réglementation internationale, un corpus de règles communes à tous les modes de transport afin d'assurer la sûreté de ce type de transport à haut risque. Avant d'aborder ces règles, il convient de définir ce qu'on entend par la notion de marchandises dangereuses. Une matière dangereuse est « une matière susceptible d'entraîner des conséquences graves pour les personnes, les biens et/ou l'environnement en fonction de ses propriétés chimiques et/ou physiques ou par la nature des réactions qu'elle peut engendrer »⁸³⁶. Une classification de ces matières dangereuses a été instaurée, ainsi, sont considérées comme dangereuses les matières gazeuses, explosives, inflammables, comburantes, toxiques, infectieuses, corrosives ou encore radioactives⁸³⁷. Contrairement aux idées reçues, l'appellation de matière dangereuse « ne concerne pas que des produits hautement toxiques, explosifs ou polluants. Tous les produits dont nous avons régulièrement besoin, comme les carburants, le gaz ou les engrais, peuvent, en cas d'événement, présenter des risques pour la population ou l'environnement »⁸³⁸. Ces définitions démontrent parfaitement les risques inhérents à ce type de transport. A ce titre, l'existence de réglementations communes apparaît nécessaire, comme une des seules solutions face à la menace qui pèse et qui peut être certes nationale mais internationale également. Le morcellement des législations n'est plus une option, c'est pourquoi il existe aujourd'hui des règles mondiales, européennes et nationales.

En matière de transport de matières dangereuses dans l'Union européenne, la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses est un texte de référence. Cette directive concerne le transport de marchandises dangereuses dans sa globalité, les règles instaurées s'appliquent non pas à un type de transport précis mais « au transport des marchandises dangereuses par route, par chemin de fer et par voie navigable à l'intérieur des États membres ou entre plusieurs États membres, y compris aux opérations de chargement et de déchargement, au transfert d'un mode

⁸³⁶ Ulisse, *Transport de Matières Dangereuses* [en ligne], ulisse.cnrs.fr.

⁸³⁷ Anne-Sophie Valladeau, *Le transport de matières dangereuses, L'ADR en question*, Paris : Edition INRS ED 61 34, octobre 2012, p. 4.

⁸³⁸ Géorisques, *Le risque de transport de matières dangereuses* [en ligne], www.georisques.gouv.fr.

de transport à un autre et aux arrêts nécessités par les circonstances du transport »⁸³⁹. La directive laisse sous certaines conditions une marge de manœuvre aux États. Ainsi, « lorsque, dans le cas d'un accident ou d'un incident survenu sur son territoire, un État membre estime que les dispositions en matière de sécurité se sont révélées insuffisantes pour limiter les risques inhérents aux opérations de transport et qu'il est urgent de prendre des mesures, il notifie à la Commission, lors de la préparation, les mesures qu'il propose de prendre »⁸⁴⁰. Ce texte appréhende la sécurité du transport de matière dangereuse, or, cette initiative démontre la volonté des États de créer une réglementation commune en la matière et laisse présager une initiative similaire en termes de sûreté du transport de matières dangereuses. De plus, le règlement prône le respect des règles énoncées dans divers accords qui abordent non seulement la sécurité du transport international de marchandises dangereuses, mais également sa sûreté.

Comme le souligne cette directive, le transport international de matières dangereuses est soumis à d'autres textes mais cette fois spécifiques à chaque mode de transport. Le transport de matières dangereuses par route est régi par l'ADR⁸⁴¹. La dernière version de cet accord est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 et la sûreté fait partie intégrante des développements qui y sont menés. L'ADN⁸⁴², quant à lui, aborde le transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures. Sa version la plus récente en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013 aborde elle aussi la sûreté. Ces deux accords européens sont nés sous l'égide des Nations Unies et suivent un schéma identique notamment en termes de sûreté. Le RID⁸⁴³, relatif au transport international ferroviaire de marchandises dangereuses, suit la même voie en termes de sûreté. Ces trois textes abordent la sûreté de la même manière et régissent principalement la formation des conducteurs, le suivi de cette formation et le transport de marchandises à haut risque. Ces domaines s'intègrent dans l'obligation émise d'adopter et de respecter des plans de sûreté mis en œuvre notamment par les transporteurs et expéditeurs de ces marchandises. Les plans de sûreté prévoient par exemple l'énoncé des mesures de réduction des risques ou la délégation de la responsabilité du transport à des personnes hautement

⁸³⁹ Directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses, *op. cit.* note 835, article 1^{er}, 1.

⁸⁴⁰ *Ibid.*, article 5, 2.

⁸⁴¹ Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route de Genève du 30 septembre 1957.

⁸⁴² Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures de Genève du 26 mai 2000.

⁸⁴³ Règlement concernant le transport international ferroviaire de marchandises dangereuses, appendice C à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 3 juin 1999.

qualifiées en la matière. Toutes ces mesures sont énoncées de manière strictement identique dans les trois textes ici en question.

L'appréhension commune de la sûreté du transport international de marchandises dangereuses résulte finalement de la manière identique dont les textes gèrent cette facette particulière du transport. Force est de constater qu'il existe une réglementation unique de l'appréhension de la sûreté du transport international de marchandises dangereuses malgré la multiplicité des textes. En dehors du transport international de matières dangereuses, une tendance similaire apparaît en ce qui concerne les acteurs de la sûreté des différents modes de transport européens.

2° L'état de la privatisation des prestations de sûreté dans les autres modes de transport

Les réflexions attenantes à la privatisation des prestations de sûreté ferroviaire révèlent une approche commune avec d'autres modèles de sûreté. A ce sujet, l'exemple du transport aérien est le plus frappant dans le sens où, « aborder l'activité des agents privés chargés de la mise en œuvre des mesures de sûreté, c'est mettre en exergue le point nodal de la sûreté aéroportuaire »⁸⁴⁴. Lorsqu'il est question de sûreté aéroportuaire, la présence d'agents privés semble dorénavant être la norme. Outre la privatisation, il est souvent question d'externalisation des prestations de sûreté aéroportuaire. L'intervention d'acteurs extérieurs pour la fourniture de la prestation de sûreté du transport poursuit un objectif d'efficacité et d'optimisation de la protection des passagers. Si les paradigmes en présence sont différents selon les modes de transport, la dynamique de privatisation apparaît similaire. La privatisation des prestations de sûreté ferroviaire poursuit un objectif d'optimisation et de renforcement de la protection des passagers notamment. Le modèle de sûreté aéroportuaire est d'ailleurs un précurseur en la matière renforçant ainsi l'influence dont il dispose sur la sûreté ferroviaire. En effet, la privatisation des prestations de sûreté aéroportuaire est apparue comme une évolution face à l'ancien principe de prohibition de la délégation des missions de sécurité qui étaient auparavant réservées à la puissance publique.

Cette caractéristique désormais commune à l'ensemble des systèmes de sûreté des transports induit une nécessité inhérente à l'efficacité de la privatisation des prestations de

⁸⁴⁴ Hadrien Protar, *La sûreté aéroportuaire*, Mémoire présenté pour l'obtention du Master 2 Sécurité et défense-finalité recherche, Paris : Université Panthéon-Assas-Paris II, Année universitaire 2015/2016, p. 31.

sûreté. Si la puissance publique n'assure plus seule voire plus du tout la sûreté des transports, les agents privés qui interviennent doivent impérativement être formés aux spécificités attenantes à la mission particulière que représente la protection des transports. S'ajoute à la formation obligatoire un contrôle des autorités publiques du bon déroulement des missions de sûreté opérées par des acteurs privés. La formation est centrale car « le travail des agents devient de plus en plus complexe aujourd'hui, on leur impose sans cesse de nouvelles contraintes liées aux directives européenne et française : vérifier l'absence de liquides dans les bagages, s'adapter à la lecture des scanners... »⁸⁴⁵. La privatisation des missions de sûreté n'est efficace qu'à partir du moment où les agents privés disposent de compétences solides et adaptées au transport qu'ils doivent protéger.

Pour reprendre l'exemple du transport aérien, une mission particulière déléguée à des agents privés nécessite un encadrement et un suivi stricte, il s'agit de l'inspection filtrage. Cette pratique se caractérise par la « mise en œuvre de moyens techniques ou autres en vue d'identifier et/ou de détecter les armes, les explosifs ou tous autres engins, articles ou substances dangereux qui peuvent être utilisés pour commettre un acte d'intervention illicite »⁸⁴⁶. Cette question de l'inspection filtrage est parfois envisagée pour le secteur ferroviaire, c'est pourquoi la privatisation des prestations de sûreté entraîne les mêmes sujets de réflexion. Ces dernières intéressent notamment la liberté des passagers. Ainsi, « les fouilles et visites de sûreté sont par essence intrusives et un encadrement de leur mise en œuvre est gage de respect du droit des passagers, de respect des libertés individuelles, mais aussi un moyen de protection des personnes les mettant en œuvre »⁸⁴⁷. L'apparition des prestataires privés de sûreté induit un encadrement strict ayant pour finalité de protéger les passagers mais également ces prestataires.

La privatisation des prestations de sûreté touche également le transport maritime pour lequel les règles instaurent les mêmes exigences en termes de formation et de contrôle des agents privés. On note par exemple la forte présence d'organisme de sûreté habilités (OSH) qui sont des « sociétés de droit privé qui ont vocation à réaliser différentes missions dans le domaine de la sûreté maritime et portuaire »⁸⁴⁸. S'ajoute à cela l'intervention accrue des entreprises

⁸⁴⁵ Patrick Haas, *Sécurité dans les aéroports* : « Il était prévisible que ça explose » [en ligne], Entretien réalisé par Aurélie Frescaline, www.nouvelobs.com, 22 décembre 2011.

⁸⁴⁶ Chapitre 1^{er} de l'annexe 17 relative aux normes et pratiques internationales recommandées en matière de sûreté et de protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite de la Convention relative à l'aviation civile internationale de Chicago du 7 décembre 1944.

⁸⁴⁷ Matthieu Gualino, « La place des opérateurs dans la gouvernance de la sûreté du transport aérien : l'exemple de l'inspection filtrage des passagers et de leurs bagages », *Cahiers de la Sécurité*, n° 19, mars 2012, p. 74.

⁸⁴⁸ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *L'essentiel en sûreté portuaire*, 23 janvier 2012.

militaires dont le rôle est de protéger les navires⁸⁴⁹. Le rôle des acteurs privés dans la sûreté maritime et portuaire est conséquent et démontre qu'à l'instar du transport aérien, le recourt à ceux-ci est devenu la norme.

La coopération instituée afin d'assurer la sûreté des transports entre acteurs publics et privés est le fruit d'une évolution réglementée à l'échelle européenne pour les transports aérien et maritime. La question de la réglementation des activités privées de sûreté ferroviaire est aujourd'hui discutée par différents acteurs, ce qui laisse présager d'une harmonisation semblable à celle intervenue dans les autres modes de transport. Dans ce cas une nouvelle fois, l'influence des transports aérien et maritime est importante et peut faire évoluer la l'appréhension de la sûreté ferroviaire. Malgré l'importance de l'influence de la sûreté des autres modes de transport sur le ferroviaire, force est de constater qu'il n'est en aucun question de calquer telles quelles l'ensemble des mesures poursuivant l'objectif de sûreté aérienne ou maritime. En effet, l'influence ainsi que la convergence des règles de sûreté doit nécessairement être limitée.

§2 : *Un degré de convergence variable des régimes*

Les caractéristiques propres à chaque mode de transport entraînent fort logiquement des adaptations des règles de sûreté afin de disposer de moyens d'action aptes à répondre aux menaces qui pèsent sur eux. Il est d'ailleurs aisé d'observer des différences dans la mise en œuvre des mesures de sûreté selon les transports. La poursuite d'un objectif commun induit cependant une influence, même si celle-ci est limitée. Ainsi, il est opportun d'étudier les contours de la convergence des règles de sûreté au travers des pratiques qui s'opèrent dans les autres modes de transport et qui sont transposables à la sûreté ferroviaire (A). En outre, un débat existe au sein de l'Union et de ses États quant à l'opportunité d'instaurer un *Passenger Name Record* (PNR) dans le transport ferroviaire comme c'est le cas pour le transport aérien (B).

⁸⁴⁹ En ce sens, V. Thierry Garcia, « La prise en compte des entreprises militaires et de sécurité privée (EMSP) par l'Union européenne dans la lutte contre la piraterie maritime », in *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Sous la direction de Constance Chevallier-Govers, ; Catherine Schneider, Paris : Editions Pédone, septembre 2015, p. 293.

A) Les contours de la convergence des règles de sûreté

La sûreté ferroviaire peut aujourd'hui bénéficier des expériences des autres modes de transport dont les systèmes de sûreté semblent plus avancés sur certains points. C'est pourquoi il est intéressant d'aborder les pratiques attenantes à la sûreté aérienne ou maritime qui se trouvent être transposables au transport ferroviaire (1°). Sans aborder les mesures de manière purement pratique, il semble que les États membres de l'Union doivent s'inspirer de l'appréhension européenne de la sûreté des autres modes de transport pour accroître la sûreté ferroviaire (2°).

1° Les mesures de sûreté aérienne et maritime transposables au transport ferroviaire

Il existe des règles de sûreté dont les caractéristiques sont telles qu'elles pourraient s'appliquer à tous les transports. Au regard de certaines dispositions mises en œuvre dans les transports aériens et maritimes, le transport ferroviaire semble parfois en reste. Pourtant, certaines de ces mesures seraient facilement transposables et participeraient à l'amélioration de la sûreté ferroviaire. L'attaque du Thalys a très vite mené à une réflexion selon laquelle il serait bénéfique à la sûreté ferroviaire de s'inspirer voire même de calquer certaines mesures participant à la sûreté des transports aérien et maritime. Parmi celles-ci se trouve notamment la question de la mise en place de billets nominatifs. Il n'a été pas réellement question dans un premier temps de généraliser cette mesure à la totalité des trajets effectués par la voie du rail mais de se concentrer sur les trajets internationaux qui apparaissent comme des cibles à plus haut risque que les trajets nationaux. Aujourd'hui, cette pratique s'est fortement généralisée. A cela s'ajoute « la vérification de l'appartenance des bagages aux voyageurs d'un train déterminé, ou encore le contrôle, par les personnels commerciaux d'une entreprise ferroviaire, de la détention des documents d'admission dans l'État de destination, dans l'hypothèse d'un franchissement des frontières extérieures de l'espace Schengen »⁸⁵⁰. De plus, des réflexions faisant suite à l'attaque du Thalys ont émergé des propositions comme celle du député Gilles Savary en France ayant pour objectif d'interdire l'accès au train aux passagers se refusant à une fouille des bagages ou une palpation, ce qui est d'ores et déjà le cas dans le transport aérien. A première vue, la non-application de ces mesures au transport ferroviaire semble surprenante.

⁸⁵⁰ Muriel Ubéda Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 834, p. 334.

C'est pourquoi la question de leur application peut être perçue comme une nécessité. A ce titre, les transports aérien et maritime jouent un rôle d'exemples en termes de sûreté.

Outre les mesures applicables *in concreto*, la sûreté aérienne et maritime doit avoir une influence sur la sûreté ferroviaire et ainsi mener la Commission à intervenir dans une plus grande mesure en ce qui concerne la protection du transport par rail. La Commission européenne est pleinement intégrée aux systèmes de sûreté bénéficiant aux transports aérien et maritime et ce, en raison de l'existence d'une procédure de contrôle lui permettant de s'assurer de la bonne application des règles de sûreté. Le règlement n° 72/2010 de la Commission du 26 janvier 2010 établissant des procédures pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté aérienne est à ce sujet très intéressant. Ce dernier établit « des procédures pour la mise en œuvre des inspections de la Commission qui ont pour objet le contrôle de l'application du règlement (CE) n° 300/2008 par les États membres. Les inspections de la Commission visent les autorités compétentes des États membres et des aéroports, des exploitants et des organismes sélectionnés qui appliquent les normes en matière de sûreté de l'aviation. Les inspections sont effectuées de manière transparente, efficace, harmonisée et cohérente »⁸⁵¹. Ces inspections opérées par des agents spécialement formés de la Commission sont les garantes d'un niveau élevé de sûreté aérienne au sein de l'Union. Une telle procédure existe également dans le domaine de la sûreté maritime. Le règlement n° 324/2008 de la Commission du 9 avril 2008 établissant les procédures révisées pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté maritime prévoit une procédure en tout point similaire à ce qui est prévu pour les inspections en matière de sûreté aérienne. A ce titre, ce dernier prévoit « les procédures pour la conduite des inspections qui sont effectuées par la Commission en vue de contrôler l'application du règlement (CE) n° 725/2004 au niveau de chaque État membre ainsi que des différentes installations portuaires et des compagnies concernées »⁸⁵². Malgré les réticences de certains États, cette pratique, appliquée au transport ferroviaire, serait source d'une amélioration de sa sûreté. Toutefois, avant de permettre à la Commission européenne de procéder au contrôle de la sûreté ferroviaire européenne, une législation européenne de la sûreté des transports ferroviaires à grande vitesse et internationaux devrait exister. Ainsi, l'application de cette procédure de contrôle s'inscrit

⁸⁵¹ Règlement (UE) n° 72/2010 de la Commission du 26 janvier 2010 établissant des procédures pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté aérienne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 23 du 27 janvier 2010, p. 1 – 5, article 1^{er}.

⁸⁵² Règlement (CE) n° 324/2008 de la Commission du 9 avril 2008 établissant les procédures révisées pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté maritime (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 98 du 10 avril 2008, p. 5 – 10, article 1^{er}.

dans une logique de création d'un modèle européen de sûreté ferroviaire influencé par les systèmes préexistants dans les autres modes de transport.

L'influence concrète dont peuvent faire preuve la sûreté aérienne ou la sûreté maritime sur le transport ferroviaire, combinée à la réaction provoquée par l'attaque du Thalys, s'avère bénéfique à l'accroissement du niveau de sûreté ferroviaire. Pour aller plus loin, il serait souhaitable que l'influence ici en question s'étende à la méthode de rapprochement des règles à l'échelle européenne.

2° Une convergence souhaitable sur la méthode d'appréhension de la sûreté par le droit de l'Union européenne

Indubitablement, « les paradigmes aéroportuaire ou maritime ne sont, en effet, pas transposables aux transports terrestres, et notamment aux transports ferroviaires qui, de par leurs caractéristiques structurelles (caractère ouvert et espaces imbriqués dans des zones urbaines, à forte densité de population) et fonctionnelles (transport de masse, à dimension internationale moins marquée), rendent inopportune voire impossible l'application des contrôles contraignants de sûreté qui existent dans les aéroports ou les ports maritimes »⁸⁵³. Malgré cela, la différence de paradigme doit parfois être surmontée au profit d'une méthode plus que sur des actions spécifiques. En ce qui concerne le transport ferroviaire, force est de constater le morcellement de la législation en matière de sûreté selon les États de l'Union européenne.

De manière générale, la sûreté ferroviaire doit s'inspirer des autres modèles de sûreté dans le sens où il s'agit de domaines appréhendés par l'Union européenne. Il pourrait être bénéfique pour les États de prendre la mesure des lacunes de la sûreté ferroviaire pour partie provoquée par une absence de socle commun. Comme évoqué précédemment, la sûreté aérienne ainsi que la sûreté maritime sont des domaines pour lesquels une approche mondiale est apparue afin de créer un corpus normatif de base garant de l'existence d'un niveau commun de sûreté. Dans les deux cas, l'Union s'est ensuite emparée du sujet afin de procéder à une intégration de ces législations dans le droit de l'Union et les droits internes de ses États membres. Dans certains cas, l'Union européenne a instauré des règles de sûreté aérienne ou maritime plus

⁸⁵³ Muriel Ubéda Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 834, p. 333.

contraignantes, plus sécuritaires que ce préconise les organismes internationaux compétents en la matière.

Si le transport ferroviaire ne dispose pas d'une dimension possiblement mondiale telle qu'elle existe pour les transports aérien et maritime, cette caractéristique se ressent sur l'appréhension internationale de la sûreté ferroviaire. C'est pourquoi l'Union doit avoir la possibilité d'appréhender le sujet et ainsi renforcer la sûreté ferroviaire sur le territoire de l'ensemble de ses Etats membres. La dimension européenne du transport ferroviaire est indéniable. A l'heure actuelle, de nombreux trajets s'effectuent entre plusieurs États. L'efficacité de la sûreté ferroviaire des États membres ne peut être rendue plus efficace qu'au travers de la création d'une base commune à tous les États membres. Partant de ce constat, il est possible de considérer le rapprochement d'une partie des règles de sûreté ferroviaire à l'échelle européenne comme une mesure de sûreté *stricto sensu*. A cet égard, il est primordial de s'inspirer des modèles de sûreté aérienne et maritime.

L'appréhension de la sûreté ferroviaire par l'Union est un enjeu de premier plan. Cette possibilité, bien que ne paraissant pas être le prochain objectif des États, constitue une première partie de la réponse aux problèmes de sûreté liés au caractère transfrontière de certains trajets. Bien qu'un travail conséquent de partage d'informations et de bonnes pratiques soit mis en œuvre, il n'existe aucune réglementation européenne contraignante créant un nivellement du niveau de sûreté. Un rapprochement des législations européennes induirait un travail basé sur les meilleures pratiques des États membres qui engendrerait la création d'un socle commun fondé sur des règles assurant une forte protection du transport ferroviaire et de ses passagers. Malgré ce qui apparaît être une évidence, il semble que certains États ne soient encore pas disposés à discuter d'une approche européenne. Encore une fois, ce constat est surprenant au regard de l'efficacité des mesures mises en œuvre pour assurer la sûreté des transports aérien et maritime.

Évoquer une convergence sur les méthodes d'appréhension de la sûreté revient finalement à plaider en faveur d'une approche européenne. Si cela devait se produire, la Commission européenne disposerait d'un rôle central. Créer un socle commun, niveler le niveau de sûreté ferroviaire des trajets à grande vitesse et internationaux au sein de l'Union européenne, est un travail perpétuel. L'évolution constante de la menace qui pèse sur le transport ferroviaire induit une évolution des moyens d'y répondre. L'attaque du Thalys n'a semble-t-il pas provoqué un électrochoc suffisant pour pousser les États à céder une partie de

leurs prérogatives à l'Union en termes de sûreté ferroviaire. La question qui se pose est par conséquent celle de savoir si cette hypothèse se réalisera un jour. La coopération renforcée qui se met en place entre les États représente peut-être les prémices de la création d'un socle commun à venir.

Les exemples aérien et maritime, en termes d'harmonisation, sont très intéressants. Les résurgences légitimes de souveraineté nationale attenantes à la sûreté ferroviaire font obstacle à un modèle européen tel qu'il peut exister pour les autres modes de transport malgré les lacunes provoquées par une telle absence. Émettre des réflexions sur le degré d'inspiration de la sûreté ferroviaire vis-à-vis des sûretés aérienne et maritime ne peut occulter une question qui fait débat, à savoir celle de la mise en œuvre ou non d'un PNR pour le transport ferroviaire.

B) L'épineuse question du PNR

Le PNR aérien est un fichier dans lequel se trouvent « des informations à caractère personnel communiquées par les passagers, qui sont recueillies et conservées par les transporteurs aériens. Ces données comportent différentes informations, telles que le nom du passager, les dates du voyage, l'itinéraire, le numéro du siège, les données relatives aux bagages, les coordonnées du passager et le moyen de paiement utilisé »⁸⁵⁴. Cette pratique du transport aérien règlementée par l'Union et instaurée depuis 2016⁸⁵⁵ provoque aujourd'hui des interrogations quant à sa transposition au transport ferroviaire. Ainsi, il existe des défenseurs du PNR en faveur de la création d'un tel procédé appliqué au transport ferroviaire (1°) mais à l'inverse, de fervents détracteurs se positionnent contre une telle initiative (2°).

1° L'apport d'un PNR pour la sûreté ferroviaire

Aujourd'hui mis en œuvre pour le transport aérien et tel qu'il est issu de la directive 2016/681, le PNR est « un fichier informatique qui regroupe dix-neuf informations relatives au

⁸⁵⁴ Conseil européen ; Conseil de l'Union européenne, *Réglementer l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR)* [en ligne], www.consilium.europa.eu.

⁸⁵⁵ V. la Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *J.O.U.E.* n° L 119 du 4 mai 2016, p. 132 – 149.

voyage qu'un individu projette d'effectuer par voie aérienne dans l'espace européen. Outre son nom, prénom(s) et coordonnées (téléphonique(s), postale et électronique), figurent également dans ce fichier : le numéro, la date de réservation et la date d'émission du billet, son prix et le moyen utilisé pour son règlement, le statut du voyageur (enregistré, embarqué ou absent), le numéro du siège attribué, la présence de bagage(s), la présence d'accompagnant(s) ainsi que leurs noms, les informations dites « API » et, le cas échéant, l'agence de voyage utilisée pour la réservation, l'historique complet des modifications des données, toute information ou remarque d'ordre général relative aux préférences exprimées par le passager lors de sa réservation, etc »⁸⁵⁶. Il s'agit d'un fichier conséquent avec tous les avantages et inconvénients que sa composition comporte.

L'objectif en termes de sûreté ferroviaire est de parvenir à accroître la protection du transport et de ses passagers. A ce titre et au regard de la situation de la sûreté aérienne notamment, la question du PNR fut inévitable. Bien que non appliqué à l'heure actuelle, il n'en reste pas moins que le PNR ferroviaire a fait et fait toujours l'objet de débats. Les échanges d'informations se trouvent au cœur des dispositifs discutés par les groupes d'experts tels que le LANDSEC et le PNR constitue un dispositif permettant de faciliter l'échange d'informations concernant les passagers. Cette facilitation constitue l'un des points névralgiques de l'argumentation en faveur de la création d'un PNR ferroviaire. Le PNR, appliqué au transport ferroviaire mais également de manière générale, est présenté comme un outil de prévention permettant d'identifier les passagers susceptibles de perturber le bon déroulement du transport.

Malgré le caractère controversé du PNR qui sera abordé par la suite, bon nombre de voix se sont élevées afin de profiter des débats attendant au PNR aérien afin d'étendre les discussions à tous les modes de transport, y compris le transport ferroviaire en se fondant sur les bénéfices que pourrait apporter un tel dispositif⁸⁵⁷. A l'heure actuelle, le PNR est instauré pour les trajets internationaux des transports aérien ainsi que le transport maritime mais force

⁸⁵⁶ Raphaël Brett, « La directive 'PNR' du 27 avril 2016, nouvelle étape de la politique européenne de lutte contre la criminalité », *Europe*, n° 1, janvier 2017, étude 1.

⁸⁵⁷ *Ibid*, l'auteur ne se prononce pas en faveur ou contre le PNR mais il liste les avantages du dispositif implémenté dans la directive : « Au-delà des clivages partisans, le texte européen présente deux intérêts pratiques que l'on ne saurait contester. Il crée, d'une part, un réseau harmonisé de collecte, de traitement et d'échange des dossiers passagers au sein de l'ensemble des États membres de l'Union, évitant ainsi que chaque pays organise son propre système. Il met fin, d'autre part, à la situation paradoxale qui voyait les dossiers passagers des voyageurs partant de l'Union européenne, ou transitant par elle, automatiquement transmis aux autorités des États-Unis d'Amérique, du Canada et de l'Australie – dès l'instant où ces voyageurs se rendaient dans ces pays – sans que l'Union et ses membres ne bénéficient eux-mêmes de ces informations, sauf par le biais d'une coopération bilatérale entre l'un d'entre eux et l'un de ces trois pays tiers ».

est de constater que le transport ferroviaire est encore exclu de ce système. Pourtant, dès 2015, la question du PNR ferroviaire faisait son apparition. La déclaration de Paris fut notamment l'occasion pour les participants d'affirmer que « dans un cadre plus global, nous sommes convaincus du besoin urgent d'établir le cadre d'un ' Passenger Name Record ' (PNR) européen, correspondant à l'orientation générale du Conseil de l'Union européenne, et permettant d'assurer une solide protection des données, afin de pouvoir détecter rapidement les individus dangereux qui pénètrent ou transitent sur nos territoires. Nous sommes déterminés à travailler plus étroitement encore avec le Parlement européen pour y parvenir »⁸⁵⁸. Au lendemain d'une attaque contre le transport ferroviaire, la déclaration de Paris invite à généraliser le PNR dont les discussions à ce moment ne concernaient que le transport aérien. Cette affirmation prouve une volonté d'avancer dans le sens d'un partage généralisé des informations concernant les voyageurs. Lors de la réunion extraordinaire du LANDSEC du 11 septembre 2015, l'*European Passengers Federation* (EPF) a présenté ses revendications en termes de sûreté parmi lesquelles figurait l'extension du PNR à tous les modes de transport⁸⁵⁹. La même année, la Belgique a démontré sa volonté de créer un PNR ferroviaire et son ambition, au travers de ce procédé, d'accroître la sûreté ferroviaire des trajets internationaux. En effet, le ministre belge de l'Intérieur et de la Sécurité a fait part de son intervention durant la réunion ayant mené à la déclaration de Paris, réunion au cours de laquelle celui-ci a plaidé « avec fermeté pour la mise en œuvre du projet PNR (Passenger Name Record) au sein de l'Union européenne. Il est important de pouvoir examiner préalablement les listes de passagers des liaisons importantes, non seulement pour le trafic aérien, mais aussi pour les trains à grande vitesse et les autres modes de transport internationaux »⁸⁶⁰. Dès lors et avant l'intervention de la directive concernant le PNR aérien, la Belgique a pris l'initiative de se préparer à la mise en œuvre du PNR pour tous les modes de transport.

De plus, la Belgique a créé une « 'Task Force' [...] réunissant les ministères de l'Intérieur français, britannique et néerlandais. L'Allemagne a récemment rejoint cette entité comme simple observatrice. Une étude d'impact des conséquences qu'induirait un PNR ferroviaire est en cours et devrait être remise [...] pour déboucher sur un projet pilote »⁸⁶¹. Cette

⁸⁵⁸ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers*, op. cit. note 832.

⁸⁵⁹ European Passenger Federation, *Rail transport security : The passenger's view*, 25 novembre 2016, p. 13.

⁸⁶⁰ Chambre des représentants de Belgique, Chambre 2ème session de la 54ème législature, Échanges de vues, 1er octobre 2015, p. 5.

⁸⁶¹ Ministère de la transition écologique et solidaire ; Ministère chargé des transports, Assises nationales de la mobilité, *Synthèse de l'atelier thématique mobilités plus sûres, réduire les accidents et les risques*, décembre 2017, p. 14.

initiative est justifiée par le fait que « pour ce qui concerne les interfaces internationales, la collecte et l'exploitation des données de réservation permettront de mieux identifier les voyageurs pour les finalités de prévention et de lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité (PNR dont PNR ferroviaires pour les trains internationaux, gares routières internationales, PNR maritime, PNR routier) et les billets nominatifs pour les trajets internationaux »⁸⁶². Ce projet pilote est aujourd'hui à l'œuvre et les gouvernements des États concernés semblent déterminés à approfondir leur coopération en la matière. Lors d'une déclaration conjointe des premiers ministres français et belge, ces derniers ont récemment déclaré : « nous estimons devoir aller plus loin. Conjointement, avec nos partenaires néerlandais et britanniques, nous appelons à travailler, dans le cadre d'une coopération intergouvernementale, au développement d'un PNR ferroviaire qui pourrait, à terme, être élargi à d'autres partenaires européens afin de compléter le PNR aérien »⁸⁶³. En France, l'Arrêté du 16 décembre 2019 a créé le « Service national des données de voyage » rattaché au directeur général de la police nationale et qui est chargé « de la mise en place et de l'amélioration des dispositifs de collecte et d'exploitation des données de voyage, à savoir les données de réservation, d'enregistrement et d'embarquement des passagers, et le cas échéant des équipages, des transports aériens, maritimes et terrestres, pour les besoins de la prévention, de la recherche, de la constatation ou de la poursuite des infractions pénales ou de l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté, de la prévention et de la répression du terrorisme, de la sûreté de l'Etat, de la défense, de la sécurité publique, de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, du contrôle des frontières, de la lutte contre l'immigration irrégulière et de la sûreté des transports »⁸⁶⁴. La création de ce service doit contribuer à la sûreté de tous les modes de transport. Cette pratique de collecte des données des passagers semble intéresser de plus en plus des États membres de l'Union européenne. Il est à noter que la Belgique procède aujourd'hui à la collecte de données via un PNR ferroviaire et qu'il semblerait que la majorité des États membres de l'Union souhaiteraient dorénavant mettre en place un tel dispositif⁸⁶⁵. A ce titre,

⁸⁶² *Ibid*, p. 49.

⁸⁶³ Déclaration conjointe de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, et de M. Charles MICHEL, Premier ministre du Royaume de Belgique, sur la coopération en matière de sécurité intérieure et de lutte antiterroriste, 11 juin 2018.

⁸⁶⁴ Arrêté du 16 décembre 2019 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Service national des données de voyage » (SNDV), *J.O.R.F.* n° 296 du 21 décembre 2019, texte 45.

⁸⁶⁵ V. l'étude menée par Statewatch à ce sujet : *EU PNR extended to internal flights and only a matter of time before PNR is extended to sea, rail and road traffic too* [en ligne], www.statewatch.org, 23 juillet 2019.

l'organisation à but non lucratif *Statewatch* a publié un document du Conseil de l'Union confirmant cette affirmation⁸⁶⁶.

Cependant, la volonté de ces États pour la collecte des données des passagers du transport ferroviaire, aussi forte soit-elle, suscite des réticences. L'initiative de PNR ferroviaire précédemment évoquée est, malgré son importance, un acte encore isolé. A l'heure actuelle, le PNR ferroviaire ne résulte que de coopérations intergouvernementales comme celle abordée présentement ou d'initiatives individuelles, mais pour combien de temps ? Le PNR, de manière générale, est loin de faire l'unanimité et il existe pléthore d'arguments et de voix s'élevant contre la mise en place d'un tel dispositif.

2° Les arguments en opposition à l'instauration d'un PNR adapté au transport ferroviaire

Les difficultés avec lesquelles la mise en œuvre du PNR aérien s'est déroulée démontrent parfaitement les réticences qui surgissent à l'évocation d'un tel dispositif. C'est pourquoi, outre la nécessité de l'adapter le cas échéant aux spécificités du transport par rail, l'évocation de l'élargissement du PNR au transport ferroviaire provoque de vives réactions. L'une des principales revendications des opposants au PNR réside dans le respect des libertés individuelles. Comme a pu le soulever le Parlement européen en 2011 lorsqu'il a refusé une proposition de texte de la Commission, il existe des « risques sur le terrain des droits fondamentaux et des libertés publiques »⁸⁶⁷. L'instauration d'un PNR qui impliquerait la communication des informations des passagers entre les opérateurs ferroviaires et les États représenterait une atteinte à la vie privée des voyageurs. De plus, le temps de conservation des données a fait débat. En ce qui concerne le PNR aérien, les données personnelles des passagers sont dépersonnalisées à l'expiration d'un délai de six mois⁸⁶⁸. S'ajoute à cela une critique

⁸⁶⁶ Council of the European Union, Monitoring the implementation of the Directive (EU) 2016/681 on the use of passenger name record (PNR) data, Brussels, 15th February 2019, 6300/19, p. 12 : « With regard to the quantitative replies, the majority of the Member States agreed on broadening the scope of the PNR Directive. The percentages were the following: 83% wants to broaden it to maritime, 76% to railway, and 67% to road traffic. The negative replies highlighted arguments related to the increase of data to be processed by the PIU, something which was unlikely to be manageable, and could even be seen as an intrusion into privacy. Overall, Member States were in favour of broadening the scope of data collection to other types of transportation, but that it was important to first implement of the PNR Directive as it is, ensure that PIUs can manage the PNR data and are fully operational ».

⁸⁶⁷ Pascal Dupont, « Données des passagers aériens (PNR) : adoption de la directive européenne », *Daloz actualité*, 7 juin 2016.

⁸⁶⁸ Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *op. cit.* note 855, article 12, 2.

concernant l'absence de recours pour les passagers. Au sein du Parlement européen, le cheminement ayant mené à l'adoption du PNR aérien fut particulièrement compliqué. C'est ainsi que « le député européen écologiste Yannick Jadot explique [...] que 'les suspects identifiés des attentats étaient déjà enregistrés par les systèmes de surveillance européens'. Il dénonce 'une forme d'écran de fumée' »⁸⁶⁹. L'utilité même du PNR est parfois remise en cause comme c'est le cas présentement. Enfin, s'ajoutant à la problématique de son utilité, la question du coût du PNR est fortement mise en avant. Ces critiques et remises en cause globales du PNR valent également pour le PNR ferroviaire.

Si l'idée d'un PNR aérien est aujourd'hui adoptée par l'Union européenne, une opposition spécifique au PNR ferroviaire continue d'exister. Selon certains, il n'est pas pertinent de mettre en place un PNR dans ce secteur⁸⁷⁰. Les critiques qui surgissent lors de l'évocation d'un PNR ferroviaire rejoignent les raisons pour lesquelles il est difficile aujourd'hui de créer un système européen de sûreté ferroviaire. Une des justifications de l'impertinence d'instaurer un PNR dédié au transport ferroviaire européen réside dans son champ d'application. Selon les opposants au PNR ferroviaire, il n'est pas du ressort de l'Union européenne de mettre en place un tel système mais bien aux États. Dans l'hypothèse où un PNR ferroviaire serait mis en place, ce ne serait pas à l'échelle européenne selon certains experts. Selon des derniers, il s'agit bel et bien, encore une fois, d'une résurgence de la souveraineté nationale des États qui « ont déclaré que cela ne pouvait être décidé qu'à échelle nationale »⁸⁷¹. Plus qu'une critique, il s'agit d'un constat ne concernant pas l'opportunité d'un PNR ferroviaire européen mais bien l'impossibilité actuelle de le mettre en place. Au lendemain de l'attaque du Thalys, un travail européen sur le PNR ferroviaire semblait inconcevable pour certains. L'initiative franco-belge citée précédemment démontre une évolution certaine à ce sujet.

Pour beaucoup, le transport ferroviaire dispose d'ores et déjà des moyens suffisants pour se protéger, il s'agit de mieux les utiliser ou de les faire évoluer afin de s'adapter aux menaces qui pèsent sur lui. La question du PNR ferroviaire est parfois perçue comme une pratique participant au tout sécuritaire. Les bénéfices d'une telle pratique peuvent être jugés moindres au regard de l'atteinte portée à la vie privée des passagers. Ainsi, le PNR ferroviaire a pu être considéré comme un prétexte sécuritaire afin de collecter des données. Certains militent contre

⁸⁶⁹ Margaux Duguet, *Le PNR : solution miracle contre le terrorisme ?* [en ligne], europe1.fr, 23 mars 2016.

⁸⁷⁰ V. Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy, *Echanges avec la Commission européenne sur le PNR* [en ligne], crevaultdallonnesbonnefoy.eu, 31 janvier 2017.

⁸⁷¹ Georgi Gotev, traduit par CANDAU Marion, *L'UE va examiner la sécurité des transports terrestres le 11 septembre* [en ligne], Euroactiv.fr, 26 août 2015.

l'instauration d'un tel système car ils le voient comme un instrument de contrôle des passagers plus qu'un système de protection. D'autres estiment que l'ajout d'un PNR ferroviaire aux autres normes de sûreté participerait à une confusion entre toutes les mesures visant à protéger le transport et ses usagers. Enfin, une dernière critique réside dans le fait que le PNR ferroviaire engendrerait un ralentissement des trajets lié à la procédure de collecte des données.

Finalement, le PNR ferroviaire représente un des sujets pour lesquels la balance entre sécurité et liberté est préoccupante. Le débat autour du PNR, de manière générale, est en partie centralisé sur le rapport entre l'atteinte aux libertés des passagers et les bénéfices en termes de protection. L'Union semble disposée aujourd'hui à concrétiser une telle idée, même si aucune volonté officielle n'est mise en avant. Après l'attaque du Thalys, la Commission européenne avait pourtant fait part de son refus de procéder à une étude de faisabilité d'un PNR ferroviaire appliqué aux trajets internationaux⁸⁷². Dans le futur, l'application du PNR aérien, si celle-ci donne des résultats convaincants, pourrait hypothétiquement permettre de dépasser les barrières liées à la souveraineté nationale des États et mener à la création d'un PNR ferroviaire sur les trajets internationaux, barrières qui ne semblent plus infranchissables aujourd'hui concernant ce sujet, bien au contraire.

⁸⁷² Voir la réponse de Violeta Bulc au nom de la Commission du 19 septembre 2015 à ce sujet, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-012475-ASW_FR.pdf.

Conclusion du Chapitre

La sûreté des transports est un vaste domaine au sein duquel la sûreté ferroviaire reste particulière. Le retard du transport ferroviaire en termes de sûreté apparaît comme une lacune qu'il est nécessaire de combler. A cette fin, l'influence des sûretés aérienne et maritime est inévitable et seule la question du degré d'adaptabilité des mesures se pose. Si bon nombre de mesures appliquées au transport aérien ou maritime sont transposables au ferroviaire, ce n'est pas le cas pour l'intégralité de celles-ci. Globalement, deux types de raisons expliquent la non-applicabilité de certaines mesures de sûreté au transport ferroviaire. Dans un premier temps, il existe des mesures de sûreté non transposables au transport ferroviaire en raison des caractéristiques structurelles du transport en lui-même, et dans un second temps, l'impossibilité d'appliquer certaines mesures de sûreté au transport par rail s'explique par une volonté contraire des États dont la souveraineté nationale surgit avec vigueur lorsqu'il est question du transport ferroviaire. Malgré cela, il n'est pas question de sous-estimer l'apport des expériences vécues dans les autres modes de transport.

En ce qui concerne les caractéristiques structurelles du train, la volonté de préserver la liberté conférée par le transport ferroviaire induit l'application de règles qui ne nuisent pas outre mesure à cette dernière. Ainsi, il semble que l'objectif ne soit pas de sécuriser une gare à l'image de ce qui existe dans les aéroports. C'est pourquoi la question de l'installations de portail dans les gares, entre autres, a fait et continue toujours de faire débat. La question de l'influence des systèmes de sûreté des transports aérien et maritime n'est pas vouée à être perpétuelle. Le transport ferroviaire, via les recherches conduites autour de la sûreté, pourrait devenir un précurseur sur certains points. Cependant, la volonté des États constitue un obstacle à ce statut de la sûreté ferroviaire. L'intérêt de s'inspirer des autres modes de transport, outre la valeur ajoutée à la sûreté *stricto sensu*, réside dans la possibilité d'avancer sur une approche européenne telle qu'elle existe pour les transports aérien et maritime, au moins en ce qui concerne les trajets à grande vitesse et internationaux.

Chapitre 2 : La réglementation des coûts de la sûreté

La sûreté est un domaine totalement dépendant des moyens mis à sa disposition. La question financière est par conséquent inhérente à l'appréhension de celle-ci. Sans investissement financier, il n'est pas possible de mettre en place les moyens humains et technologiques voués à protéger le transport et ses passagers. Le coût des mesures de sûreté constitue une part importante du budget alloué aux transports. Aborder le financement de ces mesures est essentiel étant donné qu'il est évident que le budget ne puisse être illimité. Lorsque le thème de la sûreté est évoqué, l'objectif principal qui apparaît est axé autour de la protection du transport. Or, si cet objectif constitue la raison d'être de la sûreté, il ne constitue pas la seule préoccupation qui y soit liée. En effet, outre les problématiques d'efficacité ou de respect des droits individuels, les aspects financiers inhérents à la sûreté se trouvent au cœur des réflexions (Section 1).

Les coûts de la sûreté des transports nécessitent un encadrement juridique dans le but d'éviter certaines dérives mais également afin de clarifier une question essentielle : qui supporte les coûts de la sûreté ? Au regard de la charge que cela représente, il semble essentiel de répondre à cette question. S'il peut exister des différences à ce sujet selon les modes de transport, l'exemple du transport aérien apparaît pertinent. A l'instar de la réglementation attenante au transport aérien dans sa globalité, les coûts de la sûreté aérienne font l'objet d'une réglementation consécutive (Section 2).

Section 1 : La question incontournable des coûts de la sûreté des transports

Le financement des mesures de sûreté fait partie intégrante des investissements nécessaires au bon fonctionnement du transport. La sûreté a un prix qui est souvent élevé. L'objectif est de trouver des mesures efficaces et financièrement acceptables. A ce titre, les considérations financières se trouvent au cœur des préoccupations liées à la sûreté (§1). Au regard du coût de ces mesures, des investissements d'envergure sont indispensables, ce qui n'est pas sans entraîner certaines difficultés (§2).

§1 : Un aspect central de la sûreté des transports

Au regard de l'étendue de la mission de protection du transport ferroviaire et de ses passagers, les mesures de sûreté ferroviaire sont nombreuses et impliquent parfois l'utilisation de technologies onéreuses. A ce titre, la sûreté ferroviaire représente un coût, certes inévitable, important (A). Toutefois, force est de constater que le coût élevé de la sûreté n'est pas une particularité propre au transport ferroviaire. Ainsi, cette question du coût et du financement de la sûreté constitue une préoccupation commune à tous les modes de transport (B).

A) Le coût certain de la sûreté ferroviaire

Afin d'aborder les sources du financement de la sûreté ferroviaire, il convient en premier lieu de mettre en exergue l'importance du coût économique de la sûreté (1°). De plus, la sûreté ferroviaire doit constamment s'adapter à l'évolution des menaces et des technologies, c'est pourquoi une interrogation émerge, celle de savoir si la sûreté est et sera toujours soumise à une nécessité constante d'augmentation des moyens qui lui sont dédiés (2°).

1° Un coût élevé

Sans moyens financiers dédiés à la protection du transport ferroviaire, la sûreté ferroviaire ne pourrait émerger. Son existence est clairement soumise à un facteur économique qui conditionne au même titre le nombre et l'ampleur des mesures instaurées. La sûreté ferroviaire nécessite des investissements conséquents et ce, en raison de ses caractéristiques intrinsèques. Le premier rapport qu'entretient la sûreté avec le facteur économique réside finalement dans son financement. Outre la question des sources de financement ou de concurrence, l'objectif ici est de mettre en avant l'importance du coût de la sûreté, de mettre en exergue le fait que l'étendue et la technicité de ce domaine entraînent des coûts supportables par un nombre limité d'acteurs seulement. Si cette affirmation semble tomber sous le sens, il est important de l'explicitier et de comprendre la mise en balance entre la protection du transport ferroviaire et les coûts qu'elle engendre.

Au-delà de ce constat, l'appréhension et la compréhension des coûts de la sûreté ferroviaire doivent permettre une transparence inhérente au bon déroulement de l'ouverture à

la concurrence. L'aspect lié à la concurrence sera étudié par la suite⁸⁷³, mais force est de constater que, sans chiffrage précis des coûts de sûreté, il est impossible de savoir si les prix exercés sont semblables selon les bénéficiaires de ce service de protection. Ainsi, « la sûreté ferroviaire – et plus largement celle de tous les transports terrestres – présente [...] un coût économique non négligeable, que le marché intérieur doit supporter. Le travail des opérateurs et constructeurs de matériels de sûreté pourrait, de ce point de vue, être facilité par une meilleure visibilité et compréhension des règles applicables en la matière au plan européen »⁸⁷⁴. Malgré les coûts élevés de la sûreté, assurer une visibilité sur les pratiques pourrait permettre une approche à l'échelle européenne basée sur une généralisation des pratiques jugées les plus efficaces au regard de leur coût. D'ailleurs, en ce qui concerne la lisibilité des mesures, l'ART estime que, « pour la construction des tarifs, il serait pertinent de distinguer le coût de la main d'œuvre du coût du matériel et de la formation (un agent Suge suit une formation initiale de 16 semaines, puis 40h obligatoires par an et deux séances de tir) »⁸⁷⁵. La décomposition du prix des prestations de sûreté ferroviaire fournies par un service donné, ici la SUGE, permet un contrôle facilité des tarifs pratiqués et ainsi de s'assurer qu'ils sont bien semblables selon les opérateurs bénéficiant des prestations de sûreté.

De plus, la distinction proposée par l'ART démontre parfaitement les différentes composantes de la sûreté ferroviaire expliquant ainsi les coûts engendrés. Au cumul, les coûts liés à la main d'œuvre, au matériel ainsi qu'à la formation des agents représentent des sommes particulièrement élevées. Il existe un si grand nombre de variables à prendre en compte et de sous-systèmes à protéger qu'il n'est pas question ici d'énumérer chaque facette de la sûreté ferroviaire pour démontrer qu'il s'agit d'un domaine conséquent. En revanche, il est intéressant de citer certains exemples mis en avant lors de débats faisant suite à l'attaque du Thalys. Ainsi, lors de la réunion du groupe d'amitié France-Suisse visant à aborder les relations ferroviaires entre les deux États et les questions liées à la protection des TGV Lyria, les participants ont mis en avant le fait que « les aménagements de la sécurité des bâtiments et des quais ont un coût »⁸⁷⁶. Au regard du contenu du compte rendu évoqué ici, il ne s'agit pas de sécurité mais bien de sûreté ferroviaire. Cette préoccupation pour la protection des bâtiments et celle des quais

⁸⁷³ V. *Le coût de la sûreté ferroviaire face à la libéralisation du rail*, p. 396.

⁸⁷⁴ Muriel Ubéda Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », *op. cit.* note 834, p. 329.

⁸⁷⁵ ARAF, *Tarifs de la sûreté ferroviaire : les principales recommandations de l'Araf*, 19 juin 2015.

⁸⁷⁶ Groupe d'Amitié France Suisse, *Compte rendu de la réunion du mercredi 14 octobre 2015*.

démontre parfaitement le fait que la sûreté ferroviaire est assurée par la protection combinée de nombreux éléments.

Le coût élevé de la sûreté est également lié à un autre facteur relatif aux évolutions technologiques ainsi qu'aux mutations des menaces. En effet ces deux éléments combinés exigent un travail de recherche et d'innovation constant. C'est pourquoi la recherche pour le développement de nouvelles approches et technologies représente un investissement conséquent qui se répercute sur les tarifs pratiqués. La généralisation de la menace a conduit à intensifier les systèmes de sûreté notamment dans les gares accueillant le Thalys dans l'enceinte desquelles ont été installés des portiques équipés de rayons X destinés à contrôler les passagers ainsi que leurs bagages. La pose de ces portiques engendre évidemment des coûts, mais finalement, la plus grosse part de la dépense engendrée par ces dispositifs est due au personnel qui doit être présent chaque jour afin de procéder aux contrôles. Globalement, l'attaque du Thalys a engendré de gros investissements en termes de sûreté pour pallier des manques flagrants. Pourtant, de nombreuses voix émergent en faveur d'une meilleure gestion des coûts de la sûreté ferroviaire.

Les réflexions concernant les moyens d'assurer la sûreté du transport ferroviaire incluent inévitablement le volet financier. L'analyse des mesures de sûreté s'effectue principalement autour de deux critères, l'efficacité des mesures et leur coût. Au regard de la situation du transport ferroviaire et de son modèle économique, l'objectif est de créer un modèle de sûreté ferroviaire axé sur des coûts dits raisonnables. Toute la difficulté réside dans le fait de savoir ce qu'est un coût raisonnable au regard des enjeux de la sûreté, la protection du transport mais surtout de ses passagers. A ce titre, la sûreté ferroviaire est un domaine extrêmement délicat, comment juger le prix de la protection de personnes ? D'un autre côté, il ne s'agit pas non plus d'instaurer des mesures surprotectrices avec un budget illimité. Tout l'intérêt de ce débat est de trouver le juste milieu. Il semblerait que la sûreté ferroviaire soit un domaine dont les coûts soient nécessairement élevés et ce, en raison de toutes ses caractéristiques ainsi que celles du transport ferroviaire en lui-même. Cependant, si les coûts élevés apparaissent presque inhérents à la sûreté, s'agit-il d'augmenter continuellement les coûts pour assurer la sûreté du transport ferroviaire ou bien est-ce qu'il est possible de protéger ce transport à un coût « raisonnable » comme le préconisent un bon nombre de personnes ?

2° Une nécessité constante d'augmentation des moyens ?

La sûreté ferroviaire ne peut-elle être améliorée qu'au travers d'un investissement sans cesse plus conséquent ? Un financement de plus grande envergure peut-il permettre de diminuer les risques ? Il est certain que l'augmentation du financement de la sûreté ferroviaire n'apportera pas l'assurance qu'aucune atteinte n'interfère au bon déroulement du transport ferroviaire. Encore une fois, le risque zéro n'existe pas. Avant de comprendre si le budget de la sûreté se destine à être augmenté continuellement, force est de constater l'impact précédemment évoqué de l'attaque du Thalys sur le budget affecté à la sûreté ferroviaire dans les États de l'Union européenne, notamment en France. Il est apparu pour beaucoup à ce moment que le financement alloué à la sûreté ferroviaire n'était pas suffisant et que les réactions rapides exigées par cet évènement engendreraient des coûts supplémentaires. A ce stade, l'augmentation du budget de la sûreté ferroviaire était une évidence. Par exemple, le renforcement des moyens octroyés à la sûreté, notamment au travers de l'augmentation du nombre d'agents dans les gares, a fait l'objet d'une réflexion du Sénat français⁸⁷⁷. Dès 2005, le Comité des régions a mis en exergue le fait que « les mesures pour améliorer la sûreté des réseaux de transport nécessiteront des ressources supplémentaires. Dans de nombreux cas, ces ressources seront importantes et/ou s'inscriront sur le long terme [...]. Ces nouvelles initiatives dépasseront probablement les limites des plans d'investissement pré-existants qui portaient principalement sur le renouvellement des infrastructures et des réseaux de transport. Il est en fait possible que dans certains cas, les processus financiers actuels d'approbation des investissements en matière de transport ne soient pas adaptés pour l'obtention de fonds destinés à des mesures de renforcement de la sécurité »⁸⁷⁸. Ainsi, la préoccupation liée à l'augmentation des moyens octroyés à la sûreté n'est pas nouvelle, elle a seulement été intensifiée à la suite des évènements du Thalys.

Aujourd'hui, la volonté est d'assurer la sûreté du transport ferroviaire à un coût raisonnable. Une telle résolution est mise en avant car la sûreté ferroviaire est un domaine pour lequel l'investissement pourrait vite prendre des proportions démesurées. Pourtant, la plupart des mesures de sûreté proposées induisent des coûts supplémentaires. Le rapport est inversé

⁸⁷⁷ V. Alain Fouché ; François Bonhomme, *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité dans les gares*, 13 janvier 2016, pp. 46 – 47.

⁸⁷⁸ Avis de prospective du Comité des régions sur « la sûreté de l'ensemble des modes de transport, y compris la question du financement » du 17 novembre 2005, p. 4.

dorénavant. D'une nécessité d'augmenter le budget de la sûreté, les acteurs du transport ferroviaire préconisent désormais une rationalisation des coûts. La question est de savoir si c'est possible ou tout du moins viable en termes de protection. Le choc survenu à la suite de l'attaque du Thalys a mis en lumière le manque d'investissement dans la sûreté ferroviaire et les failles qui y étaient attenantes. L'impossibilité d'assurer la protection du transport ferroviaire en toutes circonstances persiste et mène à des réflexions concernant des mesures ciblées sur les points les plus sensibles, des mesures axées sur la gestion des risques.

La question des coûts de la sûreté ferroviaire, dans ce contexte de volonté d'optimisation et de réduction des coûts, met en balance un concept économique d'une part, et une considération sécuritaire de l'autre. Si théoriquement les préoccupations liées à la protection du transport et de ses passagers devraient primer, la réalité est toute autre. Les considérations économiques sont inévitables, ainsi, il n'est pas question d'assurer la sûreté ferroviaire à n'importe quel prix. En ce sens, il paraît inopportun d'affirmer que la sûreté ferroviaire engendrera continuellement des coûts supplémentaires. Toutefois, est-ce nécessaire ? Si les acteurs du transport ferroviaire désirent encadrer ces coûts pour des raisons évidemment économiques, la sûreté ferroviaire doit-elle en pâtir ?

Finalement, la problématique revient à savoir comment créer un système de sûreté ferroviaire efficace à un coût raisonnable. Au-delà de l'idée d'investissements constamment plus grands, ce qui semble impossible, il s'agit de gérer l'adaptation constante de la sûreté afin de fixer un budget acceptable autant économiquement qu'en termes de protection. Au regard de l'état de la sûreté ferroviaire il y a encore quelques années, l'augmentation des moyens était inévitable. En revanche, il n'est pas possible d'augmenter continuellement le budget alloué à la sûreté. C'est pourquoi il est essentiel de procéder à une évaluation précise de la menace. Le financement de la sûreté ferroviaire est central mais son efficacité ne tient pas uniquement à ce paramètre. Le financement des mesures de sûreté inefficaces est quelque chose qui s'est déjà vu, c'est pourquoi l'orientation des mesures doit émerger d'un travail de réflexion conséquent. Les investissements effectués en la matière doivent faire suite à des recherches poussées afin de s'assurer que les mesures seront efficaces et appropriées. Ainsi, la sûreté ferroviaire ne nécessite pas une augmentation constante des investissements mais a sollicité une augmentation ponctuelle des moyens qui étaient jusqu'alors bien inférieurs à ce que requiert la protection du transport et de ses passagers. La rationalisation des coûts de la sûreté ferroviaire ne peut intervenir qu'au travers d'un travail de réflexion de grande envergure permettant de mettre en œuvre des mesures efficaces à un moindre coût. Une réflexion à l'échelle de l'Union

européenne à ce sujet ne peut être que bénéfique et peut permettre une mutualisation des pratiques et pourquoi pas de l'achat, de la production ainsi que de l'utilisation de nouvelles technologies permettant d'accroître la sûreté ferroviaire. Il convient également de mettre en avant le fait qu'aucun budget fixe ne peut être alloué à la sûreté ferroviaire, celui-ci doit s'adapter constamment à son environnement, par exemple, le cas du plan Vigipirate en France a entraîné la présence de militaires dans les gares, ce qui augmente le coût de la sûreté. Quoiqu'il en soit, l'aspect financier de la sûreté ne constitue pas une préoccupation propre au transport ferroviaire.

B) Une préoccupation commune à tous les modes de transport

Dès lors que la sûreté des transports est abordée, les considérations économiques surgissent inévitablement. Au-delà de concerner le transport ferroviaire seulement, la problématique du financement est inhérente à chaque système de sûreté des transports (1°) et, sans distinction de ces systèmes, la question du financement de la sûreté est une question épineuse (2°).

1° Une problématique de financement inhérente à chaque système de sûreté des transports

S'il paraît évident aujourd'hui d'aborder le financement de la sûreté ferroviaire, la sûreté des transports, y compris son financement, a longtemps concerné les autres modes de transport pour laisser de côté le transport par rail. L'exemple le plus flagrant est celui d'un rapport de la Commission européenne d'août 2006 dans lequel cette dernière aborde la sûreté des transports et son financement⁸⁷⁹. Or, à la lecture de ce rapport, il ressort qu'il n'est aucunement fait mention du transport ferroviaire. A l'instar de l'appréhension de la sûreté elle-même, le financement de la sûreté ferroviaire n'est apparu à l'échelle européenne que plus tard vis-à-vis du financement de la sûreté des autres modes de transport. Tout en rappelant le retard du transport ferroviaire sur les questions de sûreté, ce rapport démontre l'intérêt de la Commission européenne pour le financement de la sûreté des autres modes de transport. C'est également le cas, voir même d'autant plus, en ce qui concerne les acteurs des transports aériens et maritimes

⁸⁷⁹ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la sûreté des transports et son financement, août 2006, COM(2006) 431 final.

notamment. Ces derniers sont les premiers concernés par le coût de la sûreté et ces coûts se répercutent sur eux tout comme les coûts de la sûreté ferroviaire se répercutent en premier lieu sur les entreprises ferroviaires. En revanche, malgré ce rapport de la Commission omettant d'aborder la sûreté ferroviaire, le Comité des régions, en 2006 également, a quant à lui abordé la sûreté des transports et son financement en incluant le transport ferroviaire⁸⁸⁰.

La préoccupation des acteurs des transports, des pouvoirs publics nationaux et de l'Union européenne relatives au financement des mesures de sûreté est tout à fait naturel. Financer la sûreté, outre la dimension principalement protectrice du transport, revient comme il l'a déjà été évoqué à protéger ses intérêts économiques. En effet, d'un point de vue strictement économique, il ne faut pas considérer la sûreté ferroviaire comme un investissement à perte mais effectuer des simulations dans lesquelles un chiffrage lié aux coûts des atteintes potentiellement évitées est effectué. Une telle démarche permet de démontrer que le coût de la sûreté est moins élevé que les pertes engendrées par la survenance de grandes catastrophes⁸⁸¹. En plus des pertes matérielles, la réputation d'un transport pour lequel la sûreté n'est pas garantie nuit à la fréquentation de celui-ci. Une fois encore, la perte économique pourrait être importante. La considération liée à la protection des voyageurs est bien entendu centrale, quoiqu'elle apparaisse bien plus importante pour les pouvoirs publics, mais il semblerait que l'aspect économique pousse grandement les acteurs des transports à instaurer des mesures de sûreté. Les intérêts économiques de la sûreté sont semblables selon les modes de transport. C'est pourquoi les préoccupations liées au financement de la sûreté sont communes à ceux-ci.

De plus, dans un environnement où les entreprises de transport tentent d'être les plus compétitives possible, le financement de la sûreté joue un rôle central. Pour tous ces acteurs, le financement de la sûreté représente un coût conséquent et la question de l'amortissement de celui-ci se pose. Comme il le sera précisé par la suite, le coût de la sûreté des transports peut se répercuter sur le prix des billets des voyageurs. Toutefois, répercuter une partie du coût de la sûreté sur les usagers des transports peut faire augmenter les prix de sorte que les usagers cherchent à se détourner du moyen de transport estimé trop onéreux. Étant donné qu'il n'est pas possible pour des raisons commerciales de faire peser le poids économique de la sûreté sur les usagers, mettre en œuvre des mesures de sûreté à un coût raisonnable est également une nécessité pour les acteurs de tous les transports et non seulement du transport ferroviaire. Ces

⁸⁸⁰ Avis de prospective du Comité des régions sur « la sûreté de l'ensemble des modes de transport, y compris la question du financement », *op. cit.* note 878.

⁸⁸¹ V. notamment OCDE, *Le prix du renforcement de la sûreté maritime est bien inférieur aux coûts potentiels d'un attentat terroriste de grande ampleur* [en ligne], oecd.org, 21 juillet 2003.

acteurs supportent évidemment une part du coût de la sûreté. Avoir la possibilité de réduire ces coûts ainsi que le budget alloué à la sûreté permet de générer plus de profits pour les entreprises ferroviaires. Pour tous les modes de transport, l'apport des autorités publiques des États membres participe au financement des mesures de sûreté mais leur objectif est lui plus axé sur l'aspect protecteur de la sûreté. Au travers de leurs prérogatives de puissance publique et au nom de leur souveraineté, les États participent aux missions de sûreté de tous les modes de transport et instaurent des redevances. L'apport des États est indispensable, les entreprises de transport ne peuvent supporter seules la totalité des coûts de sûreté. A ce titre, les questions liées au partage du financement entre les États et les entreprises ne concernent pas uniquement le transport ferroviaire mais bien tous les transports.

C'est sans surprise que cette question centrale du financement de la sûreté émerge sans distinction des modes de transport. Pour tous les protagonistes du transport, les difficultés autour de la sûreté poussent à financer des mesures les plus efficaces possibles sans pour autant disposer de ressources illimitées. En revanche, il existe des différences dans le degré de sûreté et ce, en raison des caractéristiques de chaque mode de transport. Par exemple, la sûreté aérienne n'est pas contre balancée par l'idée selon laquelle l'accessibilité facilitée au transport est essentielle. En ce sens, la sûreté ferroviaire est soumise à plus de contraintes que la sûreté aérienne. Dans tous les cas, la question des coûts et du financement de la sûreté du transport est une question délicate.

2° La problématique du financement des mesures de sûreté des transports

Sans distinction du mode de transport, il s'avère que la question des coûts et du financement des mesures de sûreté est une question délicate en ce sens où elle soulève plusieurs problématiques. Ainsi, une première interrogation surgit lorsqu'il s'agit de savoir sur qui vont peser les coûts de la sûreté. Le financement peut être supporté par plusieurs acteurs, les usagers, les citoyens de manière globale, les acteurs du transport ou encore l'État. Ce choix peut avoir des incidences non seulement sur le transport lui-même, son attractivité mais également sur les mesures mises en œuvre. Dans la plupart des cas, les coûts ne sont pas supportés par un acteur unique mais bien par plusieurs. Dans cette situation, la question de la répartition de la charge financière se pose. Ainsi, en ce qui concerne le transport aérien par exemple, les institutions de l'Union européenne tentent de veiller non seulement à ce que les coûts ne soient pas

intégralement reportés sur les passagers, mais également que les disparités entre les États n'entraînent pas d'entraves à la concurrence⁸⁸². A cela s'ajoute les difficultés de créer une réglementation européenne relative au financement de la sûreté aérienne dues au blocage du Conseil (*i.e.* des États membres) lorsqu'a été abordée la possibilité de faire financer une partie de la sûreté de l'aviation civile par les États⁸⁸³. Face à cette position s'est opposée celle de l'Association des compagnies aériennes européennes⁸⁸⁴ (AEA) qui, elle, estime que les mesures liées à la lutte contre le terrorisme doivent être à la charge des États⁸⁸⁵.

Cet exemple tiré du transport aérien met en exergue une seconde problématique, intimement liée à la première : il s'agit de l'antagonisme hypothétique des volontés des parties prenantes. A ce sujet, il apparaît vraisemblable qu'aucune des parties concernées ne manifeste sa volonté de financer la sûreté des transports de manière exacerbée, bien au contraire. En effet, qu'il s'agisse des États, des acteurs du transport ou encore de l'utilisateur, il semble que personne ne va accepter de supporter des charges trop importantes malgré l'importance de la sûreté. Finalement, les difficultés abordées ici à titre d'exemple démontrent la sensibilité du sujet du financement de la sûreté mais soulève une dernière problématique, cette fois d'ordre philosophique.

La sécurité, prise dans son acception globale, a-t-elle un prix ? La préservation de la vie humaine a-t-elle un prix ? Si l'adage tend à dire que la vie n'a pas de prix, la situation apparaît différente dans notre cas et cela paraît *in fine* inévitable puisqu'il faut des moyens pour assurer la sûreté des transports. Mais au-delà des moyens et des coûts engendrés, du financement des mesures de sûreté, il est important de garder à l'esprit que ce n'est pas uniquement une problématique financière mais également une question d'efficacité. Il est essentiel, de fait de la limitation des moyens, de financer des mesures efficaces car les moyens financiers mis au service de la sûreté ne sont pas nécessairement gages de protection optimale et là encore survient un facteur de difficulté. Ainsi, ce n'est pas forcément la somme des moyens alloués à

⁸⁸² V. Nadège Chapier-Granier, « Sûreté de l'aviation civile », *Revue de droit des transports*, n° 5, juin 2007, comm. 116.

⁸⁸³ V. Position commune (CE) n° 3/2007 arrêtée par le Conseil le 11 décembre 2006, en vue de l'adoption du règlement (CE) du parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002, *J.O.U.E.* n° C/70 du 27 mars 2007, p. 21 à 33 ; Nadège Chapier-Granier, « Sûreté de l'aviation civile », *op. cit.* note 882 : « Une fois encore, les amendements introduits par le Parlement tendaient à obtenir le financement de la sûreté aérienne, au moins pour partie, par les États membres, ce qui est toujours rejeté par le Conseil. C'est pourquoi la position commune arrêtée par celui-ci en vue de l'adoption du nouveau règlement est exempte de référence au financement ».

⁸⁸⁴ Ou « *Association of European Airlines* ».

⁸⁸⁵ V. AEA Press release, *Enough is enough : States must pay to protect public from terrorism*, 9th december 2004.

la sûreté qui compte mais parfois l'utilisation de ceux-ci. A ce sujet, la gestion des coûts est un enjeu non négligeable qu'il est important d'aborder.

§2 : *Les difficultés liées aux coûts de la sûreté des transports*

Parmi les difficultés engendrées par l'appréhension des coûts de la sûreté des transports, l'identification de ceux-ci est intéressante en ce sens où la rationalisation des moyens mis en œuvre pour assurer la sûreté des transports induit ce processus d'identification, or, ce n'est pas une chose aisée (A). De manière générale, la grande difficulté attenante aux coûts de la sûreté réside dans le fait de mettre en œuvre une réglementation à ce sujet et le transport maritime en est un parfait exemple (B).

A) L'identification des coûts, facteur préalable à leur réduction

La sûreté des transports est un domaine si vaste, complexe et si changeant que l'origine des coûts évolue. Malgré cela, le travail d'identification des coûts, de leur origine (1°) est un prérequis indispensable à la recherche de la réduction de ces derniers (2°).

1° L'origine des coûts de sûreté

Les coûts de la sûreté ont des provenances multiples et, trivialement, une première approche pourrait consister à expliquer que certains trouvent leur origine dans les missions de sûreté *stricto sensu*⁸⁸⁶ et que d'autres relèvent plutôt de la réglementation. Au travers d'un scope plus large, la Commission européenne a eu l'occasion de détailler ce qui, selon elle, représente la « structure des coûts »⁸⁸⁷. Selon cette dernière, « Il existe plusieurs types de coûts relatifs à la sûreté des transports : coûts de l'administration des règles en matière de sûreté, dont les coûts de contrôle de la conformité ; coûts découlant de l'application de la législation ; coûts fixes, tels que les investissements dans des équipements de sûreté, et recrutement et formation initiale du

⁸⁸⁶ Par cette expression, on entend les coûts liés au personnel ainsi qu'au matériel destinés à assurer la sûreté des transports.

⁸⁸⁷ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la sûreté des transports et son financement, août 2006, COM(2006) 431 final.

personnel de sécurité ; coûts d'exploitation, par exemple les coûts liés à l'entretien des équipements de sûreté (dont le coût de la modernisation technique), à la rémunération des agents de sécurité et à la formation périodique ; coûts exceptionnels, par exemple les coûts des mesures provisoires supplémentaires adoptées pour augmenter le niveau de sûreté pendant les périodes de risque accru ; coûts engendrés par des attaques terroristes »⁸⁸⁸. A la lecture de cette classification des coûts, il est aisé de comprendre pourquoi la sûreté est un domaine qui nécessite de lourds investissements. Qu'il s'agisse de législation, de surveillance de la mise en œuvre de celle-ci, de menace ou de contexte, les variables sont telles qu'il est *in fine* quasiment impossible d'anticiper les coûts de la sûreté des transports.

Mais au-delà des coûts directement imputables à l'activité de transport elle-même, la Commission met également en avant des coûts qu'elle qualifie d'« annexes »⁸⁸⁹. Ces coûts ne sont ni plus ni moins que le coût de l'échec des mesures de sûreté. Ainsi, le financement de la sûreté des transports comprend non seulement sa mise en œuvre mais également les conséquences des failles qui ont conduit à une atteinte. Cette question est par conséquent liée à la notion de responsabilité des transporteurs.

En termes de transport aérien, les coûts identifiés semblent concorder avec le travail de la Commission européenne. Par exemple, les évolutions constantes de la réglementation sont abordées en tant que facteur d'augmentation des coûts⁸⁹⁰. A cela s'ajoute « l'absence de contrôle des tarifs de la taxe par les compagnies aériennes et le manque de régulation efficace de ces tarifs par l'État [qui] contribuent au niveau élevé et à la progression dans le temps des

⁸⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁸⁹ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la sûreté des transports et son financement, *op. cit.* note 887 : « Ces coûts [...] peuvent recouvrir les coûts de réparation des dommages causés à la cible visée, les coûts annexes résultant des perturbations causées par l'attaque et des demandes d'indemnisation des victimes, suite à des dommages directs ou indirects. En effet, même dans le cas où le moyen de transport (qu'il s'agisse d'un avion, d'un navire ou d'un train) est la cible d'une attaque terroriste et n'est pas utilisé comme arme, les dommages peuvent dépasser largement le cadre de l'activité de transport. L'ampleur de ces coûts est difficile à évaluer mais il est tout à fait possible qu'ils soient si élevés qu'aucun transporteur ne soit en mesure de les financer. Les coûts des dommages peuvent en outre excéder de beaucoup ce qui peut être couvert par les assurances à un prix raisonnable. Par ailleurs, les conséquences d'une attaque terroriste peuvent, selon la nature de celle-ci, déborder les frontières d'un seul État membre et être d'une ampleur telle que l'État membre touché par l'attaque ne puisse en supporter le coût ».

⁸⁹⁰ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire*, Rapport n° 009361-02, octobre 2014, p. 36 : « La réglementation de la sûreté aéroportuaire française est construite sur la base de la réglementation européenne avec très peu d'écarts par rapport à ce socle, mais cette réglementation est complexe et elle est en sans cesse en évolution. Il ne se passe pas une année sans qu'une nouvelle mesure vienne renchérir les coûts : en 2012 les nouvelles normes en matière de formation, en 2013 l'obligation de mettre en place des rondes en patrouilles dans les zones côté piste et la certification des agents de sûreté, en 2014 l'obligation d'équiper les aéroports d'équipements de détection d'explosifs liquides (LEDS) et en 2015 l'obligation d'équiper les aéroports de plus de 500 000 passagers de détecteurs de traces d'explosifs (obligation étendue à tous les aéroports en 2016) ».

coûts de la sûreté »⁸⁹¹. Au-delà des considérations techniques et factuelles, il apparaît que la réglementation ou l'absence de réglementation ont des incidences importantes sur les coûts, ce qui renforce les difficultés liées à cet aspect de la sûreté des transports.

A la lecture de ces éléments, une définition des coûts de sûreté émerge et semble non seulement avoir un scope global en ce qui concerne les aspects liés au transport et la réglementation afférente, mais également être élargie à des considérations annexes liées à l'efficacité des mesures mises en place. Au regard des coûts engendrés, il est naturel que des réflexions aient émergé dans le but de réduire ces derniers.

2° Les possibilités de réduire les coûts de sûreté

L'étude de la réduction des coûts de la sûreté des transports est une question sensible puisqu'elle induit une baisse des financements dans un domaine destiné notamment à protéger les personnes. C'est pourquoi ces réductions doivent être pensées de manière précise et ne doivent pas engendrer une régression du niveau de sûreté. Toute la difficulté de la baisse des coûts de sûreté réside dans cette problématique. En ce qui concerne par exemple le transport aérien, au premier rang des axes d'amélioration pouvant mener à des réductions des coûts de sûreté figure l'organisation. En effet, selon le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, « tous les aéroports devraient intégrer les contraintes de coûts dans l'organisation de la sûreté. Si certains le font, d'autres semblent moins motivés pour le faire. Un certain nombre de mesures pourraient être prises cependant pour encourager les aéroports dans cette voie en définissant [...] des bonnes pratiques d'armement en personnel des équipements de sûreté sur les aéroports. Il est difficile de définir ces bonnes pratiques sur des grands aéroports avec plusieurs aérogares et de nombreuses installations, en revanche ceci est aisément réalisable sur les aéroports moins importants pour lesquels tout choix technique non optimum peut peser de façon très importante sur les coûts »⁸⁹². Ce qui ressort dans un premier temps, c'est que la baisse des coûts de sûreté aéroportuaire apparaît moins compliquée pour les petites structures. Dans un second temps, il apparaît que la baisse des coûts concerne en premier lieu les moyens techniques de la sûreté aéroportuaire. D'une manière plus globale, il semble dans certains cas que la baisse des coûts induit une révision de l'organisation en place. Intégrer

⁸⁹¹ *Ibid*, p. 42.

⁸⁹² Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire*, *op.cit.* note 890, p. 43.

la contrainte de coût dans l'organisation de la sûreté doit pouvoir entraîner, selon ce rapport, d'importantes économies dans les petits aéroports⁸⁹³.

Sans aborder les autres mesures préconisées qui sont bien plus spécifiques au transport aérien, le fait de viser l'organisation de la sûreté semble pouvoir s'appliquer à tous les modes de transport. *In fine*, cette formule tiroir d'« organisation de la sûreté » permet, dans ce contexte, d'intégrer la gestion des coûts dans la mise en œuvre de la sûreté. Il s'agit tout simplement d'aborder la sûreté également sous le prisme de ses coûts. C'est pourquoi le travail d'analyse, de mise en œuvre de *scenariis* est également indispensable dans ce cas en ce qu'il peut permettre d'identifier des coûts pouvant être réduits via la mise en œuvre de mesures tout aussi efficaces mais présentant le mérite d'être moins onéreuses. Dans la lignée d'une approche globale de réduction des coûts de sûreté, il est mis en avant le fait que c'est au travers de la régulation que pourront intervenir des baisses de coûts de sûreté, coûts qui, pour la sûreté aéroportuaire, augmentent⁸⁹⁴.

A la lecture de cette approche de la réduction des coûts, le partage de bonnes pratiques tient également toute son importance. C'est pourquoi la mise en œuvre d'une réglementation attenante aux coûts de la sûreté basée sur des pratiques ayant été éprouvées pourrait représenter un moyen de réduire les coûts de la sûreté des transports, or, ceci n'est pas une tâche aisée.

B) Les difficultés de mettre en œuvre une réglementation des coûts de la sûreté

Si les coûts de la sûreté, notamment maritime et portuaire ont pu être identifiés et chiffrés de manière relativement précise⁸⁹⁵, la question de leur financement ne fait pas l'objet d'une réglementation concernant directement leur financement (1°). Cette affirmation participe au constat de l'existence de difficultés liées à la mise en œuvre d'une réglementation du

⁸⁹³ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire*, *op.cit.* note 890, p. 43 : « La mission a simulé les économies que des bonnes pratiques en matière d'organisation de la sûreté pourraient générer sur un certain nombre d'aéroports de province et d'outre-mer ayant des coûts relativement élevés et a estimé qu'une réduction de charges minimale de l'ordre de 19 M € pourrait être obtenue sur une vingtaine d'aéroports. Mais cette simulation a généralement été faite sans déplacement dans les aéroports et sur la base d'information recueillies par écrit qui ne sont pas toujours complètes ».

⁸⁹⁴ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire*, *op.cit.* note 890, p. 50 : « Or ces dépenses ont cru de façon considérable, depuis une quinzaine d'années, du fait d'une évolution continue de la réglementation et d'un manque de régulation de ces dépenses par l'État ».

⁸⁹⁵ V. OECD, *Security in maritime transport : risk factors and economic impact*, July 2003.

financement de la sûreté et, même s'il existe une réglementation à ce sujet dans le transport aérien, force est de constater que la difficulté du processus (2°).

1° Une réglementation indirecte des coûts de la sûreté maritime

A ce jour, il n'existe pas de réglementation européenne ni internationale relative au financement de la sûreté maritime et portuaire. Malgré cela, le Parlement européen et le Conseil restent conscients de l'importance des questions liées au financement des mesures de sûreté maritimes et portuaires. En effet, dans les considérants du règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, il est affirmé que « l'application effective et uniforme des mesures relevant de cette politique soulève des questions importantes, liées à son financement. Le financement de certaines mesures de sûreté supplémentaires ne doit pas entraîner de distorsions de concurrence. À cette fin, la Commission devrait immédiatement entamer une étude (portant en particulier sur la répartition du financement entre les autorités publiques et les opérateurs, sans préjudice de la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté européenne) et soumettre au Parlement européen et au Conseil les résultats et, le cas échéant, des propositions éventuelles »⁸⁹⁶. Cette préoccupation a été retranscrite également dans les considérants de Directive 2005/65/CE du Parlement et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports⁸⁹⁷. Ainsi, il s'agit notamment d'étudier la répartition du financement entre les protagonistes et par conséquent, il n'est pas question ici de créer une réglementation en la matière.

Au-delà de ces considérants, force est de constater que les coûts de sûreté maritime sont abordés par la réglementation européenne de manière indirecte en ce sens où le fait d'imposer de nouvelles mesures induit d'imposer le financement des coûts engendrés. Pour cette raison,

⁸⁹⁶ Règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 129 du 29 avril 2004, p. 1 – 5, (15).

⁸⁹⁷ Directive 2005/65/CE du Parlement et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 310 du 25 novembre 2005, p. 28 – 39, (13) : « La mise en œuvre effective et uniforme des mesures au titre de cette politique de sûreté soulève des questions importantes, liées à son financement. Le financement de mesures de sûreté supplémentaires ne devrait pas entraîner de distorsions de concurrence. La Commission devrait soumettre au Parlement européen et au Conseil, le 30 juin 2006 au plus tard, les conclusions d'une étude sur les coûts engendrés par les mesures prises en application de la présente directive et, en particulier, sur la manière dont le financement est réparti entre les autorités publiques, les autorités portuaires et les opérateurs ».

la Commission européenne a milité pour que « la prise en compte de la dimension sécuritaire dans le transport maritime ne [se traduise pas] par une inflation de mesures disproportionnées et irraisonnablement coûteuses, dictées par une simple surenchère qui pourrait tenir plus de l'affichage que de l'efficacité. C'est pourquoi il ne peut procéder que d'une analyse réaliste des risques. Celle-ci doit être régulièrement réévaluée afin de conduire à l'adoption des mesures de sûreté indispensables au regard de l'environnement international, tout en maîtrisant les coûts induits »⁸⁹⁸. Hormis cette approche qui ne constitue pas une réglementation, il semble que les coûts de ma sûreté maritime et portuaire ainsi que leur financement ne fassent pas l'objet d'une approche européenne.

Beaucoup s'accordent à dire que l'appréhension européenne et internationale de la sûreté maritime et portuaire induit des coûts supplémentaires⁸⁹⁹, ce qui constitue indirectement une réglementation des coûts car ils sont imposés finalement et non pas une régulation de ceux-ci. En revanche, la répartition des coûts liés à la sûreté maritime et portuaire ne fait pas l'objet d'une réglementation particulière européenne ou internationale. Même lorsqu'il s'agit du transport aérien qui apparaît comme le mode de transport pour lequel la sûreté est la mieux réglementée à l'échelon international et européen, des difficultés existent.

2° La tentative manquée de la Commission de réglementer les redevances de sûreté aérienne

La question du financement de la sûreté et de la réglementation de ses coûts est également une question sensible dans le domaine aérien. Ainsi, la Commission a proposé une directive au Parlement et au Conseil relative aux redevances de sûreté aérienne⁹⁰⁰. La proposition établissait plusieurs principes tel que celui de non-discrimination entre les usagers

⁸⁹⁸ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes, COM/2003/0229 final, 3.

⁸⁹⁹ Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes, et la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, COM(2003) 229 final, *JOCE* n° C 032 du 5 février 2004, p. 21 : « L'amélioration de la sûreté passera inévitablement par des arrangements onéreux en termes matériels (infrastructures et équipement) et humains (main-d'œuvre et formation). Il est possible de calculer assez précisément un certain nombre des coûts anticipés alors que cela est moins aisé pour d'autres, notamment ceux relatifs à la sûreté à terre. D'après les estimations, les coûts en matière de sûreté relèveront de 10 % les coûts généraux de fonctionnement annuel des compagnies maritimes ».

⁹⁰⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2009 sur les redevances de sûreté aérienne, COM(2009) 217 final.

d'aéroports ou les passagers aériens⁹⁰¹, le principe de transparence⁹⁰², d'indépendance de l'autorité de supervision⁹⁰³ ou encore de lien entre coûts et redevances de sûreté⁹⁰⁴. Sur ce dernier point, le Commission proposait que « les redevances de sûreté sont affectées exclusivement aux coûts de sûreté » et que « les États membres veillent toutefois à ce qu'il soit spécialement tenu compte : du coût de financement des équipements et installations réservés aux activités de sûreté, y compris un amortissement équitable de la valeur de ces équipements et installations ; des dépenses liées au personnel des services de sûreté et aux activités de sûreté ; des aides et subventions accordées par les autorités à des fins de sûreté »⁹⁰⁵. L'objectif était de faire en sorte qu'il n'y ait pas de bénéfices au travers de la redevance de sûreté. Le Parlement européen a proposé des modifications de cette proposition, notamment en ce qui concerne le lien entre les coûts et les redevances en ajoutant une disposition pour garantir notamment le fait que « les recettes totales provenant des redevances de sûreté ne sont pas supérieures aux coûts totaux de la sûreté aérienne pour l'aéroport, le réseau aéroportuaire ou le groupe d'aéroports considéré » et que « la base de calcul des redevances de sûreté n'inclut pas les coûts qui seraient exposés pour des fonctions plus générales de sûreté assurées par les États membres, telles que les activités générales de police, la collecte de renseignements et la sûreté nationale »⁹⁰⁶.

Mais à la lecture des débats au Conseil, il apparaît que ce ne sont pas les modifications proposées par le Parlement qui ont posé problème et qui ont mené au blocage mais il semblerait que des divergences sont apparues vis-à-vis du champ d'application de la directive proposée. En effet, le Conseil expliquait à l'époque que « les positions divergent encore sur la question clé du champ d'application de la législation proposée. Dans le cadre de la proposition initiale de la Commission, la directive s'appliquait à tous les aéroports de l'UE. Toutefois, plusieurs États membres préfèrent limiter le champ d'application aux aéroports dont le trafic annuel de passagers dépasse un certain seuil »⁹⁰⁷. Ainsi, cette proposition de directive n'a pas abouti et été retirée par la Commission le 7 mars 2015 laissant subsister les divergences qui existent entre

⁹⁰¹ *Ibid*, article 3.

⁹⁰² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne, *op. cit.* note 900, article 5.

⁹⁰³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne, *op. cit.* note 900, article 8.

⁹⁰⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne, *op. cit.* note 900, article 7.

⁹⁰⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne, *op. cit.* note 900, article 7.

⁹⁰⁶ Résolution législative du Parlement européen du 5 mai 2010 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne (COM(2009)0217 – C7-0038/2009 – 2009/0063(COD)).

⁹⁰⁷ Conseil de l'Union, Transport aérien : redevances de sûreté aérienne 2009/0063(COD), 11 mars 2010.

les États membres de l'Union européenne en termes de redevances de sûreté. Malgré les réglementations notamment européennes abordant le transport aérien et sa sûreté, on s'aperçoit que la souveraineté des États leur permet tout de même de garder certaines prérogatives, ici en termes de redevances. Malgré ces difficultés autour de la réglementation des coûts de la sûreté aérienne et aéroportuaire, il convient d'observer plus en profondeur ce qui existe en la matière en ce sens où le retrait de cette proposition de directive ne signifie pas qu'aucune réglementation intervient en la matière.

Section 2 : La réglementation des coûts de la sûreté dans le domaine aérien

La réglementation européenne des coûts de la sûreté aérienne est bien loin de ce que la Commission européenne a pu espérer. Finalement, les aspects réglementaires européens traitant de ce sujet sont limités (§1). Dans le but de comprendre concrètement ce que recouvre les coûts et le financement de la sûreté aérienne et aéroportuaire, l'exemple français est tout à fait intéressant (§2).

§1 : La réglementation européenne de la sûreté aérienne

L'approche réglementaire des coûts de la sûreté aérienne a été fortement restreinte, se limitant ainsi à quelques dispositions dans un règlement abordant la sûreté aérienne de manière globale (A). De cette réglementation est née la volonté de voir émerger un rapport sur le financement de la sûreté aérienne démontrant une volonté d'aller plus loin sur le sujet (B).

A) Une réglementation fortement restreinte

Évoquer une réglementation restreinte serait presque un euphémisme. En effet, seulement deux articles du règlement 300/2008 du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles

communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile⁹⁰⁸ abordent les aspects liés aux coûts et financement de la sûreté aérienne.

1° Une réglementation fondée sur la souveraineté des États

L'année précédent la tentative avortée de directive spécifiquement dédiée aux redevances de sûreté aérienne, le règlement 300/2008 vient poser en son article 5 le principe de liberté des États dans la détermination de la répartition de la charge des coûts liés à l'application des mesures prescrites dans ce même règlement. Ainsi, il est possible de penser que ce qui devait n'être que la première étape d'une réglementation européenne liée aux aspects financiers de la sûreté aérienne restera la seule, tout du moins jusqu'à aujourd'hui. D'ailleurs, ce qui frappe ici, c'est sûrement ce qui a fait que les États ont accepté, ce règlement consacre leur liberté.

Ainsi, l'article 5 du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile intitulé « coûts de sûreté » dispose que « sous réserve des règles de droit communautaire applicables, chaque État membre peut déterminer dans quelles circonstances et dans quelle mesure les coûts engendrés par les mesures de sûreté prises en vertu du présent règlement pour protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite devraient être supportés par l'État, les entités aéroportuaires, les transporteurs aériens, d'autres organismes responsables ou les usagers. S'il y a lieu, et conformément au droit communautaire, les États membres peuvent contribuer avec les usagers aux coûts de mesures de sûreté plus strictes prises en vertu du présent règlement. Dans la mesure où cela est possible, les redevances ou transferts des frais afférents à la sûreté sont en relation directe avec les coûts des prestations de services de sûreté concernés et ne dépassent pas les coûts concernés »⁹⁰⁹. La seule limitation de la liberté des États membres, outre le respect du droit communautaire applicable, réside dans la limitation des coûts répercutés aux coûts réels de sûreté. Toutefois, cela doit se faire « dans la mesure où cela est possible », ce qui semble malgré tout laisser une marge de manœuvre à ces mêmes États.

⁹⁰⁸ Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 97 du 9 avril 2008, p. 72 – 84.

⁹⁰⁹ *Ibid.*, article 5.

L'article 7 de la proposition de directive précédemment évoquée se révélera finalement plus contraignant pour les États mais ce n'est *a priori* pas ce qui a entraîné le bocage et le retrait de la proposition de la Commission. A la lecture de cet article 5, combiné au fait que ce soit l'une des seules dispositions relatives au sujet traité ici, l'approche réglementaire européenne apparaît timide. Cependant, à ce moment, la lecture de l'article 22 du règlement 300/2008 a pu laisser penser que la réglementation liée au financement de la sûreté pourrait s'étoffer à court terme.

2° L'obligation réglementaire d'effectuer un rapport sur le financement de la sûreté aérienne

Ce n'est pas tant le fait que la Commission soit mandatée pour effectuer un rapport sur le financement de la sûreté aérienne qui laisse penser que la réglementation est destinée à être étoffée que la dernière phrase de l'article 22 du règlement 300/2008 qui dispose que « le rapport de la Commission est accompagné le cas échéant d'une proposition législative »⁹¹⁰. Le mandat donné à la Commission (par elle-même *in fine*) pour son rapport met en avant des orientations très claires mettant en lumière les intentions de celle-ci en ce qui concerne le financement de la sûreté aérienne européenne. A ce sujet, le règlement dispose que « la Commission fait rapport, au plus tard le 31 décembre 2008, sur les principes du financement des coûts des mesures de sûreté dans le domaine de l'aviation civile. Ce rapport examine les mesures qui doivent être prises afin de garantir que les redevances de sûreté soient utilisées exclusivement pour couvrir les coûts afférents à la sûreté, et afin d'améliorer la transparence de ces redevances. Ce rapport traite également des principes nécessaires pour maintenir une concurrence non faussée entre aéroports et entre transporteurs aériens et des différentes méthodes pour garantir la protection des consommateurs en ce qui concerne la répartition des coûts des mesures de sûreté entre les contribuables et les usagers »⁹¹¹.

Ce rapport doit légitimer de futures propositions législatives relatives au financement de la sûreté aérienne et c'est clairement annoncé. Ayant déjà abordé la proposition de directive

⁹¹⁰ Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002, *op.cit.* note 908, article 22.

⁹¹¹ Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002, *op.cit.* note 908, article 22.

sur les redevances de sûreté aérienne⁹¹², le sentiment selon lequel ce rapport est demandé pour renforcer la vision de la Commission sur les redevances de sûreté émerge. En d'autres termes, il est possible de penser, au regard des délais notamment, que la Commission souhaitait déjà aborder les redevances de sûreté et que ce rapport fait partie de la politique de « *spill over* ». Ce rapport serait une étape du processus d'intégration européennes du financement de la sûreté aérienne. La validation par les États membres via le Conseil non seulement du mandat attaché à ce rapport, mais surtout de la mention aux propositions législatives pouvant découler de celui-ci constitue probablement une première approbation par eux d'aborder le financement de la sûreté aérienne à l'échelon européen.

Une fois le mandat abordé, il est important d'étudier le rapport de la Commission lui-même pour comprendre plus en profondeur les volontés de la Commission mais également les motivations de celle-ci.

B) Le rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne

L'étude de ce rapport permet d'une part de comprendre le contexte dans lequel intervient cet élan de réglementation du financement de la sûreté (1°) et d'autre part l'approche globale de la Commission européenne sur ce sujet (2°).

1° Un contexte particulier

Dans le but d'expliquer sa démarche, la Commission européenne dépeint le contexte qui la pousse à vouloir réglementer le financement de la sûreté aérienne. Toujours marqué par les attentats du 11 septembre 2001, la Commission fait état d'un contexte d'augmentation des coûts globaux de la sûreté aérienne⁹¹³. C'est cette augmentation des coûts et les conséquences qui en

⁹¹² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne, *op. cit.* note 900.

⁹¹³ Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, COM(2009) 30 final, Bruxelles, 2 février 2009, p. 2 : « Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont eu un effet profond sur le secteur aérien en Europe et dans le monde entier. Des mesures fortes étaient indispensables pour faire face aux menaces posées par le terrorisme international et pour restaurer la confiance du public dans le secteur aérien. L'Union européenne a donc immédiatement agi en vue d'adopter de nouvelles règles en matière de sûreté aérienne. Ces nouvelles règles en matière de sûreté aérienne ont obligé les États membres à mettre en place de nouvelles mesures qui, inévitablement, supposaient des investissements importants dans les infrastructures, les équipements techniques et les ressources humaines dans la plupart des aéroports européens ».

découlent qui ont poussé la Commission à intervenir *via* ce rapport dans un premier temps. La mise en œuvre des premières réglementations en 2002⁹¹⁴, notamment concernant l'inspection/filtrage, est un des facteurs principaux de l'augmentation abordée⁹¹⁵. C'est pourquoi, dès 2002, il a été question d'aborder la question sensible du financement de la sûreté aérienne et ce rapport est la continuité des réflexions enclenchées à ce moment⁹¹⁶. Malgré la position institutionnelle et la volonté du secteur de voir les États augmenter leur participation aux coûts de la sûreté « car ces mesures ont généralement pour objectif de prévenir contre des attentats qui visent non pas le secteur aérien et ses clients, mais la société dans son ensemble »⁹¹⁷. Avant de statuer sur la nécessité d'une nouvelle réglementation en termes de redevances de sûreté, le Conseil a fait le choix d'attendre ce rapport et ce malgré la disposition concernant ces mêmes redevances contenue dans la proposition de directive de la Commission européenne sur les redevances aéroportuaires⁹¹⁸.

Le contexte est par conséquent marqué par des divergences d'opinion entre, d'un côté le secteur aérien, la Commission européenne et le Parlement et de l'autre côté, les États représentés par le Conseil. Cependant, à en croire l'analyse de la Commission, les États ne sont pas totalement fermés à l'idée d'aborder le financement de la sûreté aérienne dans la législation. En ce qui concerne la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 24 janvier 2007 sur les redevances aéroportuaires, force est de constater que l'article 9 concernant les redevances de sûreté a été repris tel quel dans l'article 7 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2009 sur les redevances de sûreté aérienne, ce qui prouve la volonté de la Commission. Dans tous les cas, ce rapport attendu notamment par le Conseil semble avoir une grande importance vis-à-vis orientations qui seront prises par la suite. C'est pourquoi la Commission européenne s'est concentrée sur des aspects bien spécifiques du financement de la sûreté aérienne. Finalement, ce rapport constitue un véritable plaidoyer en faveur de changements dans l'appréhension de la redevance de sûreté.

⁹¹⁴ V. Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JOCE* n° L 355 du 30 décembre 2002, p. 1.

⁹¹⁵ Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, *op. cit.* note 913, p. 2-3.

⁹¹⁶ V. Déclaration interinstitutionnelle jointe au règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, *JOCE* n° L 355 du 30.12.2002, p. 22.

⁹¹⁷ Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, *op. cit.* note 913, p. 4.

⁹¹⁸ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 24 janvier 2007 sur les redevances aéroportuaires, COM(2009) 217 final.

2° Un rapport révélateur de l'orientation de la Commission en termes de financement de la sûreté aérienne

Le rapport ici en cause est axé autour de quatre volets : redevances et coûts de sûreté ; transparence ; incidence sur la concurrence ; et protection des consommateurs. Sur le premier volet, la Commission réitère sa volonté de voir les redevances strictement et intégralement affectées aux coûts de sûreté et rappelle par la même occasion qu'« il s'agit là d'un principe internationalement admis entériné par l'OACI »⁹¹⁹. En ce qui concerne le deuxième volet relatif à la transparence, le rapport de la Commission en fait non seulement une condition de l'assurance que les redevances n'excèdent pas le coût réel de sûreté mais explique aussi que « la transparence s'applique aux informations relatives aux éléments utilisés pour calculer le montant des redevances de sûreté. Cette information est nécessaire pour mettre au jour les discriminations et ainsi assurer la protection des consommateurs »⁹²⁰. Le troisième volet du rapport attendant à la concurrence aborde « les principes à mettre en œuvre pour préserver une concurrence non faussée entre aéroports et entre compagnies aériennes »⁹²¹ et met en exergue les facteurs de distorsion de la concurrence tels que la part des fonds publics ou la mise en œuvre de mesures strictes selon les États. Enfin, le dernier volet du rapport concernant la protection des consommateurs rappelle que « les dispositions relatives aux redevances, redevances de sûreté comprises, obligent les compagnies aériennes communiquant les différentes composantes du prix du billet d'avion à mentionner le montant correct »⁹²².

Ces principes évoqués, fidèles aux intentions de la Commission européenne en matière de financement de la sûreté aérienne, mènent cette dernière à formuler des conclusions qui constitueront la base de la proposition de directive abordée précédemment⁹²³. Ces conclusions sont d'ordre divers. Malgré l'intervention nécessaire des États, la Commission estime que le principe d'utilisateur/payeur a toute sa place en termes de financement de la sûreté aérienne. S'ajoute à cela un rappel sur l'importance de la transparence des redevances dans la lutte contre les discriminations ; une réflexion sur la répétition des inspections/filtrages sur les vols

⁹¹⁹ Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, *op. cit.* note 913, p. 6.

⁹²⁰ Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, *op. cit.* note 913, p. 7.

⁹²¹ Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, *op. cit.* note 913, p. 7.

⁹²² Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, *op. cit.* note 913, p. 10.

⁹²³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne, *op. cit.* note 900.

intracommunautaires⁹²⁴ ; ou encore l'annonce d'une analyse d'impact menée par la Commission⁹²⁵ sur laquelle se fondera une proposition de législation.

La question qui se pose est celle de l'impact de ce rapport. Comme évoqué, la proposition de directive qui s'en est suivie a été retirée. Malgré les efforts de la Commission⁹²⁶, aucune réglementation européenne n'a été mise en œuvre. Ce rapport militant pour la mise en œuvre d'un cadre de transparence et de non-discrimination pour les redevances de sûreté aérienne dans l'Union européenne n'a pas suffi à convaincre le Conseil, des désaccords subsistant sur le champ d'application du principe de limitation des redevances aux coûts de la sûreté. Cette situation dans laquelle la Commission européenne tente d'amorcer des actions sans qu'aucune réglementation n'émerge sur le sujet traité n'est pas sans rappeler la situation de la sûreté ferroviaire, même si les actions menées en termes de financement de la sûreté aérienne semblent plus poussées.

Malgré l'absence de réglementation européenne, le rapport de la Commission européenne a tout de même le mérite de proposer un cadre au financement de la sûreté aérienne. Si les États conservent une grande marge de manœuvre à ce sujet, il est possible de penser que ce rapport ait pu en orienter certains dans leur approche nationale qui, toutefois, reste limitée par le respect du droit de l'Union européenne. Pour comprendre si les actions de la Commission ont eu un impact dans les faits, il est intéressant d'aborder l'approche nationale des coûts et du financement de la sûreté aérienne.

⁹²⁴ Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, *op. cit.* note 913, p. 11 : « La Commission procède à des inspections de la sûreté des aéroports européens, de façon à garantir le niveau général de la sûreté dans toute l'Union européenne. Il peut donc suffire de n'appliquer les mesures de sûreté adéquates qu'au point de départ, de façon à mettre fin à la nécessité de répéter ces mesures au point de transit. Il est de toute évidence plus coûteux de procéder à une nouvelle inspection/filtrage des passagers que d'appliquer le 'système de sûreté à guichet unique'. Le 'système de sûreté à guichet unique' pourrait donc être considéré comme obligatoire dans tous les aéroports européens pour les vols intracommunautaires, à condition que les infrastructures isolent passagers inspectés/filtrés selon les critères de l'UE des autres passagers ».

⁹²⁵ Document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne, Résumé de l'analyse d'impact, 11 mai 2005, {COM(2009) 217 final}, {SEC(2009) 615}.

⁹²⁶ On rappelle ici la similitude entre l'article 9 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 24 janvier 2007 sur les redevances aéroportuaires et de l'article 7 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2009 sur les redevances de sûreté aérienne qui semble démontrer que le rapport de la Commission mentionné ici a été un moyen pour la Commission de faire accepter un principe général de lien entre les redevances et les coûts de sûreté.

§2 : La réglementation française des coûts de la sûreté aérienne

En l'absence de cadre européen contraignant, les États restent maîtres des mesures liées au financement de la sûreté aérienne qu'ils veulent mettre en œuvre sur leur territoire. Cette liberté induit dans les faits l'existence de spécificités selon des États (A). A l'échelle de la France notamment, le financement des mesures de sûreté est une problématique fortement commentée et ce pour différentes raisons (B).

A) Les spécificités nationales

L'approche nationale du financement de la sûreté aérienne entraîne, certes, des disparités entre certains États, mais la comparaison démontre que les systèmes ne sont pas antinomiques (1°). L'exemple de la taxe d'aéroport en France, au regard de ses caractéristiques et de ses implications *in concreto*, est intéressante en ce qu'elle est résultat d'une approche régaliennne du financement de la sûreté aérienne (2°).

1° L'approche nationale du financement de la sûreté aérienne

Depuis de nombreuses années, le financement de la sûreté aérienne fait l'objet de discussions, un mouvement qui s'est accentué à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Depuis lors, la question de savoir qui doit payer pour ces prestations très coûteuses a été abordée et réglée. Le coût des mesures de sûreté aérienne est élevé, ce qui n'est pas étonnant au regard de la teneur de ce domaine qui instaure un régime très strict de protection. Au regard des coûts engendrés, la question du financement est centrale. Tandis qu'à l'échelle européenne, le financement de la sûreté aérienne n'a pas fait l'objet de réglementation malgré les prérogatives du Parlement européen et du Conseil en matière de transport aérien en vertu de l'article 100§2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁹²⁷, ce sont les législations nationales qui régissent le financement de la sûreté aérienne.

⁹²⁷ L'article 100§2 du TFUE dispose que « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir les dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne. Ils statuent après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions ».

Au sein de l'Union européenne, les situations diffèrent selon les États membres. Par exemple, le Royaume-Uni laisse la charge des frais de sûreté aux aéroports souvent privatisés qui répercutent ensuite ce coût sur les compagnies qui elles-mêmes le répercutent sur les passagers. En revanche, en Allemagne, il existe une « taxe fédérale pour la sécurité des transports aériens au prix des billets d'avion, mais cette taxe ne couvre qu'une fraction du coût des immobilisations et des coûts d'exploitation afférents à la sécurité aéroportuaire dont le solde est pris en charge par les aéroports. [...] Les coûts de la sûreté de l'aviation semblent donc, en fin de compte, être couverts en Europe à la fois par le produit de taxes acquittées par les passagers et par le budget des aéroports qui répercutent cette charge sur les compagnies »⁹²⁸.

En France, le financement de la sûreté aérienne fait aujourd'hui l'objet d'une législation claire mais elle a auparavant été au cœur d'un contentieux administratif important devant le Conseil d'État. Par son arrêt du 20 mai 1998, la haute juridiction administrative française a mis en avant le fait que les dépenses liées à la sécurité incendie des aéroports constituaient une dépense régaliennne et que, par conséquent, elles ne pouvaient faire l'objet d'une redevance et être répercutées sur les usagers⁹²⁹. A la suite de cet arrêt, la Direction générale de l'aviation civile a appliqué ce raisonnement à la sûreté aéroportuaire dans son intégralité. Dans un arrêt du 23 juin 2000, le Conseil d'État estime que les missions effectuées par les agents de sûreté des entreprises aériennes ou gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires telles que l'inspection filtrage des personnes et de leurs bagages à main ou le contrôle des bagages de soute ne sont pas des missions ponctuelles mais bien des missions permanentes effectuées dans l'intérêt général des passagers et non directement au profit des transporteurs aériens. A ce titre, ces missions ne peuvent être financées par des redevances instaurées pour service rendu⁹³⁰. A la suite de cette jurisprudence, une taxe d'aéroport fut créée. Cette taxe, « la taxe d'aéroport, perçue par la DGAC, est reversée aux aéroports pour rembourser à l'euro près leurs dépenses en matière de sûreté et de sécurité. [...] cette taxe est perçue depuis le 1^{er} juillet 1999 au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes ou groupements d'aérodromes dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève, en moyenne, sur les trois dernières années civiles connues, à plus de 5 000 unités de trafic. Elle est due par toute entreprise de transport aérien public et s'ajoute au prix acquitté par le client »⁹³¹. La sûreté aérienne en France est

⁹²⁸ Robert W Poole, *Adaptation de la politique de sûreté de l'aviation aux risques*, Document de référence n° 2008-23, novembre 2008, pp. 14 - 15.

⁹²⁹ CE, 20 mai 1998, n° 179784 180959, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*.

⁹³⁰ CE, 23 juin 2000, n° 189168 189236, *Chambre syndicale du transport aérien et autres*.

⁹³¹ Vincent Capo-Canelas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, 12 octobre 2016, p. 55.

essentiellement financée par les entreprises ferroviaires et les passagers de ce mode de transport et les redevances instaurées sont régies par le Code de l'aviation civile⁹³². En termes de chiffres, en France, la sûreté aérienne aurait coûté 11,20 euros par passager en moyenne en 2016⁹³³.

En France et dans l'Union européenne, une large partie de la doctrine considère que cette mission de sûreté représente une prérogative régaliennne de l'État, prérogative qui a été mise de côté. Cette même frange de la doctrine estime qu'il est de rôle de l'État de prendre en charge une plus grosse partie des coûts de la sûreté des transports, en l'occurrence de la sûreté aérienne présentement. Cependant, le mouvement européen de privatisation des grands aéroports ne va pas dans ce sens.

2° La taxe d'aéroport française

La taxe d'aéroport en France est régie par le Code général des impôts qui dispose à ce sujet que, « à compter du 1er juillet 1999, une taxe dénommée " taxe d'aéroport " est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes ou groupements d'aérodromes dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève, en moyenne, sur les trois dernières années civiles connues, à plus de 5 000 unités de trafic (UDT). Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier. Un groupement d'aérodromes se définit comme un ensemble d'aérodromes relevant d'une même concession ou délégation de service public ou de l'article L. 6323-2 du code des transports. Tous les aérodromes placés dans cette situation relèvent d'un même groupement d'aérodromes »⁹³⁴. Cette taxe due par les entreprises de transport aérien public n'est pas étendue à tous les aérodromes contrairement à ce que souhaitait la Commission dans sa proposition de directive précitée, ce qui a constitué l'une des raisons principales de l'opposition du Conseil. Cette taxe d'aéroport, « perçue par la DGAC, est reversée aux aéroports pour rembourser à l'euro près leurs dépenses en matière de sûreté et de sécurité »⁹³⁵. La raison d'être de cette taxe d'aéroport étant très claire, il semble intéressant de comprendre se qui la distingue de la proposition de redevance européenne.

⁹³² V. l'article L 611-5 du Code de l'aviation civile.

⁹³³ V. Sia Partners, *Qui paye pour la sûreté ? Le cas de l'aérien* [en ligne], transport.sia-partners.com, 9 avril 2018.

⁹³⁴ Article 1609 quater viciés du Code général des impôts, I.

⁹³⁵ V. Vincent Capo-Canelas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, *op. cit.* note 931, p. 55.

La taxe d'aéroport en place en France se distingue dans un premier temps du modèle de redevance pour lequel la Commission européenne a poussé. En effet, il s'agit bien d'une taxe et non d'une redevance. Contrairement à la taxe qui constitue *in fine* un impôt, « les redevances sont définies comme la contrepartie d'un service rendu : ce sont les 'sommes demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public et trouvant leur contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage' (CE 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs* aériens, préc.) »⁹³⁶. L'approche est par conséquent différente puisque dans le cas de l'impôt, le calcul de l'assiette appartient à l'État et est mis en place en vertu d'une mission régaliennne.

Dans un second temps, la taxe française se distingue de la redevance européenne qui avait été proposée en ce sens où, « d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, le montant d'une redevance doit être en effet proportionné au coût réel du service rendu »⁹³⁷. Ce critère était d'ailleurs ce qui a longuement été mis en avant par la Commission européenne. L'instauration d'une taxe peut laisser présager que son montant soit supérieur aux coûts de la sûreté. Or, en France, la taxe d'aéroport ne permet pas de couvrir tous les coûts liés à la sûreté aéroportuaire⁹³⁸. Malgré ce constat, force est de constater que la taxe d'aéroport « pèse sur la compétitivité des aéroports et des compagnies françaises⁹³⁹, ce qui prouve l'importance du financement de la sûreté en termes d'attractivité. Enfin, une autre différence existe entre la proposition européenne et le modèle français en place, il s'agit de l'affectation des coûts de cette taxe. Contrairement à la redevance souhaitée par la Commission, la taxe d'aéroport n'est pas dédiée uniquement aux coûts de sûreté mais est également affectée aux contrôles environnementaux⁹⁴⁰. Ainsi, l'exemple français, s'il ne se situe pas aux antipodes de ce qui a

⁹³⁶ Jean-François Brisson, « Le nouveau régime des redevances aéroportuaires », *AJDA*, n° 36, 24 octobre 2005, p. 1996.

⁹³⁷ *Ibid.*

⁹³⁸ V. Vincent Capo-Canelas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, *op. cit.* note 931, p. 58.

⁹³⁹ . Vincent Capo-Canelas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, *op. cit.* note 931, p. 60. L'auteur ajoute à ce sujet que « En comparant le montant des redevances et taxes de sûreté de 58 aéroports européens importants à la partie de la taxe d'aéroport 2013 des aéroports français accueillant plus de un million de passagers par an, le CGEDD a démontré que nos aéroports étaient en moyenne 35 % plus chers pour les compagnies aériennes que les autres aéroports européens, ce qui pénalise naturellement les compagnies basées en France, et en premier lieu Air France ».

⁹⁴⁰ C'est le cas notamment pour Aéroports de Paris, v. Jean-François Brisson, « Le nouveau régime des redevances aéroportuaires », *AJDA*, n° 36, 24 octobre 2005, *op. cit.* note 936, p. 1996 : « qu'Aéroports de Paris affecte les ressources de la taxe d'aéroport au financement des missions de sécurité et de sûreté aéroportuaires ainsi que des contrôles environnementaux dont le périmètre est défini par arrêté des ministres chargés de l'aviation civile et du budget ».

été pensé au niveau de l'Union, s'en différencie sous certains aspects et c'est le respect de la souveraineté des États qui permet cela. Les incidences des choix opérés ici par la France sont importantes pour les acteurs nationaux de ce mode de transport à vocation internationale.

Si à la taxe française qui pèse sur les usagers on trouve en France une redevance de sécurité et de sûreté des exploitants d'aérodrome dont le calcul se révèle compliqué⁹⁴¹, cette première est au cœur des débats. Il semblerait qu'elle puisse évoluer en ce sens où, d'après le rapport sénatorial précité, « le financement de la sûreté aéroportuaire est assuré par un impôt spécifique, la taxe d'aéroport, dont la gouvernance et l'assiette pourraient être améliorées »⁹⁴². Cette possibilité d'amélioration pourrait toucher plusieurs facteurs centraux lorsqu'il est question de financement de la sûreté.

B) Le financement au cœur des réflexions attenantes à la sûreté aérienne française

Il est possible d'illustrer la sensibilité du sujet du financement de la sûreté aérienne de manière binaire. Dans un premier temps, le financement de la sûreté aérienne est l'objet de réflexions et de débats en France car il fait peser une charge non négligeable sur les passagers (1°). A cela s'ajoute les problématiques liées au financement de nouvelles mesures destinées à parer à de nouvelles menaces dans un contexte où le coût de la sûreté aérienne est déjà décrié (2°).

1° Les répercussions sur les usagers

Le principe de la taxe d'aéroport, outre son paiement par les entreprises, est la répercussion de son prix sur les usagers du transport aérien. En effet, « la taxe est due par toute entreprise de transport aérien public et s'ajoute au prix acquitté par le client »⁹⁴³. La répercussion du prix sur le prix des billets des passagers⁹⁴⁴ est réglementée par l'article 1609 quatervicies du

⁹⁴¹ V. à ce sujet l'article 6 de l'Arrêté du 28 décembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus par l'Etat pour la sécurité et la sûreté de l'aviation civile et pris pour l'application des articles R. 611-3, R. 611-4 et R. 611-5 du code de l'aviation civile, *J.O.R.F.* n° 302 du 29 décembre 2005, texte n° 83.

⁹⁴² V. Vincent Capo-Canelas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, *op. cit.* note 931, p. 54.

⁹⁴³ Article 1609 quatervicies du Code général des impôts, II.

⁹⁴⁴ V. à ce sujet . Sia Partners, *Qui paye pour la sûreté ? Le cas de l'aérien* [en ligne], *op. cit.* note 933 : « Aujourd'hui, les dispositifs en place pour assurer la sûreté aéroportuaire sont nombreux et lourds de

Code général des impôts qui aborde les détails du prix payé par les usagers selon les classes d'aérodromes ou groupements d'aérodromes que cet article définit par la même occasion. Les tarifs par passagers de la taxe d'aéroport sont fixés par arrêté⁹⁴⁵ et sont évolutifs⁹⁴⁶ selon les périodes. A l'heure actuelle, les tarifs en vigueur sont ceux fixés par l'arrêté du 25 mars 2021 fixant la liste des aérodromes et groupements d'aérodromes et le tarif de la taxe d'aéroport applicable sur chacun d'entre eux ainsi que le tarif de la majoration de la taxe d'aéroport⁹⁴⁷. Ainsi, la taxe d'aéroport est modifiée en fonction des dépenses de sécurité et de sûreté et dépend notamment du contexte et des mesures mises en œuvre en vertu de celui-ci. Ainsi, la taxe d'aéroport est modifiée en fonction des dépenses de sécurité et de sûreté et dépend notamment du contexte et des mesures mises en œuvre en vertu de celui-ci. Selon l'arrêté précité et les tarifs actuellement en vigueur, selon les classes et le fait que les passagers soient en correspondance ou non également, la taxe peut actuellement s'élever à 14 euros pour les passagers. Comme évoqué, la taxe d'aéroport pèse sur la compétitivité du transport aérien français⁹⁴⁸ et la baisse de la majoration de cette taxe opérée en 2018 n'est qu'un premier pas et ne suffit pas à rendre le transport aérien français compétitif⁹⁴⁹.

La taxe d'aéroport emporte des conséquences ambivalentes. D'une part, elle est nécessaire dans le financement des mesures de sûreté du transport aérien et est pas conséquent essentielle au transport lui-même, mais d'autre part, elle constitue un frein à la compétitivité du transport aérien au travers de son prix plus élevé que dans la plupart des autres États de l'Union européenne mais également parce que les entreprises aériennes ne parviennent pas à répercuter l'intégralité de ce prix sur les passagers⁹⁵⁰. Pour remédier aux difficultés engendrées par la taxe d'aéroport, il semble que la qu'une partie de la solution se situe dans une « extension de

conséquences. Les voyageurs voient leur parcours entravé par les mesures de sûreté, et subissent le coût considérable de la sûreté aérienne à travers une augmentation des prix des billets ».

⁹⁴⁵ V. Vincent Capo-Canelas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, op. cit. note 931, p. 55 : « Les tarifs de la taxe d'aéroport par passager sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget, dans les limites des fourchettes prévues par la loi, à partir du 1er avril de chaque année. Un taux d'abattement, dont le taux est fixé par l'arrêté dans la limite de 40 %, est applicable aux passagers en correspondance (ce taux est fixé au plafond de 40 % depuis 2013) ».

⁹⁴⁶ Jusqu'à l'arrêté en vigueur aujourd'hui, les tarifs ont évolué chaque année via des arrêtés abrogeant celui en vigueur et ce depuis plusieurs années.

⁹⁴⁷ Arrêté du 25 mars 2021 fixant la liste des aérodromes et groupements d'aérodromes et le tarif de la taxe d'aéroport applicable sur chacun d'entre eux ainsi que le tarif de la majoration de la taxe d'aéroport, *J.O.R.F.* n° 73 du 30 mars 2021, texte n° 76.

⁹⁴⁸ V. note de bas de page 939.

⁹⁴⁹ V. Xavier Delpech, « Assises du transport aérien : un espoir à ne pas décevoir », *Juris tourisme*, n° 207, 15 avril 2018, p. 3 : « Même si la mesure n'est pas purement symbolique, il reste encore beaucoup à faire pour rendre notre transport aérien compétitif ».

⁹⁵⁰ V. Vincent Capo-Canelas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, op. cit. note 931, p. 64.

l'assiette de la taxe de sûreté »⁹⁵¹. Il s'agirait dans cette proposition de Vincent Capo-Canelas d'élargir le scope de la taxe en la faisant également peser sur les vols privés ou les commerces qui se situent dans l'enceinte des aéroports. Une autre possibilité, plus globale, serait développer des mesures de sûreté aérienne moins coûteuses, mais ce n'est pas une tâche aisée.

Face à ce besoin de réduction des coûts ou tout du moins d'une meilleure répartition de ceux-ci, l'apparition de nouvelles menaces apparaît comme un perturbateur forçant une évolution de l'approche de la sûreté aérienne notamment au travers de la mise en œuvre de nouvelles mesures qui ont naturellement un impact sur les coûts ainsi que le financement de la sûreté aérienne.

2° Le financement de nouvelles mesures de sûreté

Naturellement, l'instauration de nouvelles mesures viendra s'ajouter à la facture déjà élevée des coûts de la protection du transport aérien. Malgré cette dynamique de hausse d'ores et déjà lancée et qui paraît inéluctable et problématique pour le secteur⁹⁵², il est cependant nécessaire de cibler les nouvelles menaces qui induisent la création de nouvelles mesures de sûreté ou tout du moins l'adaptation des mesures existantes. Face à l'augmentation à prévoir des coûts de sûreté aérienne, la question du financement prend de l'ampleur, d'autant plus qu'il apparaît que « le financement de la sûreté, actuellement pris en charge par le biais de la taxe d'aéroport, ne suffira plus dans un avenir proche »⁹⁵³. Ainsi, outre le défi pour les exploitants de parer aux nouvelles menaces, de mettre en œuvre des mesures nouvelles ou adaptées, la

⁹⁵¹ V. Vincent Capo-Canelas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, *op. cit.* note 931, p. 65.

⁹⁵² Simon Parier, « Tourisme & territoire – Sûreté aéroportuaire – Entre prévention de nouvelles menaces et défis à relever pour l'exploitant », *Juris tourisme*, n° 208, 15 mai 2018, p. 38 : « Depuis 2001, les dépenses de sûreté aéroportuaire n'ont cessé d'augmenter. Les dernières études en la matière ont d'ailleurs permis de révéler que le coût total des mesures de sûreté mises en œuvre par les exploitants d'aéroports français avoisinait déjà les 766 millions d'euros en 2016. Au regard du développement des réglementations - toujours plus contraignantes - applicables aux aéroports en matière de sûreté et la nécessité de se prémunir contre les nouveaux risques exposés ci-dessus, tout porte, au demeurant, à croire que 'l'addition' n'en soit à l'avenir que plus salée. Ce constat laisse planer le spectre d'une difficulté que l'exploitant devra - ou doit parfois déjà - surmonter : celle du financement de la sûreté ».

⁹⁵³ Simon Parier, « Tourisme & territoire – Sûreté aéroportuaire – Entre prévention de nouvelles menaces et défis à relever pour l'exploitant », *op. cit.* note 952.

problématique du financement de ces mesures est un des points névralgiques de l'évolution de la sûreté aérienne, française, mais pas uniquement⁹⁵⁴.

Il existe une multitude de nouvelles menaces⁹⁵⁵ poussant à faire évoluer la sûreté aérienne. Le secteur, conscient des enjeux notamment financiers qui seront mis en exergue dans les prochaines années, tente de pousser vers une évolution du système français de financement de la sûreté aérienne⁹⁵⁶. Parmi les axes d'évolution de la manière dont est financée la sûreté, l'implication de l'État est un sujet qui est souvent abordé. En effet, une intervention étatique est attendue par les entreprises aériennes afin de limiter l'impact économique des nouvelles mesures de sûreté qui leur sont imposées. Au regard de la teneur des mesures, il ne serait pas invraisemblable de voir l'État participer au financement de la sûreté sans pour autant que cette intervention ne constitue une mesure de nature à porter atteinte à la concurrence. Si l'inquiétude relative au financement des mesures de sûreté reste en suspens et que le flou persiste, il est probable que des changements interviennent dans un avenir proche en ce sens où du financement de la sûreté aérienne « dépend la mise en œuvre des mesures de sûreté nécessaires à la prévention des menaces exposées et, par voie de conséquence, au maintien d'un haut niveau de sécurité des infrastructures aéroportuaires »⁹⁵⁷.

In fine, la problématique énoncée ici revêt un caractère évidemment technique mais surtout financier car sans financement, la sûreté aérienne ne pourra bénéficier du progrès et des évolutions techniques lui permettant de faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur le transport aérien.

⁹⁵⁴ *Ibid*, p. 38 : « À n'en pas douter et au regard de la nécessité de prévenir les nouvelles menaces pesant sur les infrastructures aéroportuaires, le défi central qu'auront à relever les exploitants sera celui du financement des nouvelles mesures à mettre en œuvre par ces derniers sur leurs plateformes ».

⁹⁵⁵ Simon Parier, « Tourisme & territoire – Sûreté aéroportuaire – Entre prévention de nouvelles menaces et défis à relever pour l'exploitant », *op. cit.* note 953 : « Si, en définitive, les nouvelles menaces pesant sur les infrastructures aéroportuaires ne peuvent se compter sur les doigts d'une main, plusieurs méritent néanmoins - au regard de leur haut risque de réalisation - une étude. C'est le cas des cyberattaques, du survol illicite des drones et du risque de radicalisation touchant les travailleurs des aéroports ».

⁹⁵⁶ V. M. Boucton et S. Parier, « La sûreté aéroportuaire : oui, mais à quel prix ? », *Air & Cosmos*, octobre 2017, n° 2564 : « Le coût prospectif de la sûreté étant appelé à augmenter de manière significative dans les prochaines années, le secteur appelle ainsi de ses vœux une évolution du système de financement actuellement retenu. L'élargissement de l'assiette de la taxe précitée, une prise en charge d'une partie des frais de sûreté par l'État et plus largement la mise en place de nouveaux mécanismes de régulation sont autant de voies envisagées ».

⁹⁵⁷ Simon Parier, « Tourisme & territoire – Sûreté aéroportuaire – Entre prévention de nouvelles menaces et défis à relever pour l'exploitant », *op. cit.* note 953, p. 38.

Conclusion du Chapitre

L'étude de la réglementation des coûts de la sûreté dans les modes de transport autres que ferroviaire permet de comprendre à quel point ce sujet est sensible. L'exemple du transport aérien permet de démontrer que, malgré la dimension internationale de ce mode de transport, la question du financement reste totalement tributaire de la volonté des États. Il existe des dispositions à l'échelle de l'Union européenne en matière de financement de la sûreté aérienne, toutefois, la teneur de celles-ci met en exergue le caractère pour le moins lacunaire de cette approche⁹⁵⁸. Au-delà du coût *stricto sensu* des mesures de sûreté aérienne, les implications du financement en termes de compétitivité élargissent le scope de la sûreté qui, d'un domaine strictement lié à la protection des personnes, devient un enjeu concurrentiel.

De manière générale, la sûreté des transports engendre des coûts considérables mais nécessaire. Les réflexions attenantes au financement de ceux-ci doivent prendre en compte plusieurs facteurs notamment vis-à-vis de l'efficacité. D'un côté, il apparaît important de réduire les coûts de la sûreté tandis que d'un autre côté, il n'est pas question de mettre en œuvre une sûreté au rabais. Dans le contexte actuel, la volonté de réduction des coûts de sûreté semble entrer en contradiction avec l'émergence de nouvelles menaces. C'est pourquoi, par exemple, le débat concernant la sûreté aérienne s'est étendu au fait d'élargir le nombre d'acteurs participant au financement de celle-ci.

Enfin, il est intéressant de noter que, malgré les aspects fortement marqués par une dimension d'abord internationale, puis européenne, les transports aérien et maritime ne jouissent pas d'une approche à cette échelle concernant les coûts de sûreté et leur financement. Indirectement, l'imposition de mesures internationales ou européennes induit un impact sur les coûts puisqu'imposer de nouvelles mesures revient à imposer des coûts supplémentaires. En revanche, au regard des attitudes des États et du Conseil, il ne paraît que très peu probable que le financement de la sûreté des transports ne fasse l'objet d'une réglementation harmonisée.

⁹⁵⁸ V. Loïc Grard, « Nouvelles bases juridiques pour la sûreté du transport aérien », *Revue de droit des transports*, n° 6, juin 2008, comm. 126, l'auteur aborde le règlement (CE) n° 300/2008 du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et estime qu'« il ne résout qu'imparfaitement la question du financement des mesures ».

Conclusion du Titre

En termes de sûreté, les exemples des transports aérien et maritime constituent une opportunité pour le transport ferroviaire. Les régimes juridiques de la sûreté de ces modes de transport sont développés formant ainsi un maillage conséquent à l'échelon international, européen et national. Il est par conséquent tout à fait possible de s'inspirer, dans une certaine mesure, des règles existantes en la matière afin d'étoffer le corpus de règles afférentes à la sûreté ferroviaire. Or, il ne s'agit pas seulement de comparer les règles telles qu'elles sont mais également d'observer la manière dont le droit international puis européen se sont emparés de ce sujet. Ce sont les caractéristiques intrinsèques des transports aérien et maritime qui ont engendré la possibilité de faire émerger des réglementations supranationales. Ce sont en revanche ces mêmes caractéristiques, différentes de celles du transport ferroviaire, qui imposent des limites dans la comparaison qui peut être opérée.

En effet, la démarche comparative amorcée présentement a pour but d'étudier les règles de sûreté appliquées aux transports aérien et maritime qui pourraient être calquées au transport ferroviaire ou tout du moins inspirer la mise en œuvre de mesure de sûreté ferroviaire. Toutefois, les caractéristiques propres à chaque mode de transport entraînent l'instauration de mesures spécifiques et adaptées. Les objectifs sont les mêmes mais les moyens de les remplir divergent dans certains cas.

Découlant des différences de caractéristiques entre les modes de transport, l'approche réglementaire de la sûreté des transports aérien et maritime semble dans tous les cas ne pas pouvoir être utilisée pour le transport ferroviaire, ce qui ne veut pas dire qu'aucune mesure ne pourrait y être applicable. Si l'étude des régimes de sûreté applicables aux autres modes de transport ne permettra probablement de dégager qu'un nombre limité de mesures hypothétiquement applicables au transport par rail, elle peut permettre de faire émerger des préoccupations communes telles que celles liées au financement ou encore aux évolutions de la menace par exemple.

Les régimes de sûreté étudiés ici peuvent inspirer la sûreté ferroviaire, mais ceci avec des limites bien marquées. C'est pourquoi il convient de tenter de définir les contours de ce que pourrait être le régime européen de sûreté ferroviaire, non seulement en prenant en compte les spécificités du transport par rail, mais également en définissant quelles mesures issues des autres modes de transport pourraient venir enrichir l'arsenal de sûreté ferroviaire.

Titre 2 : Les éléments d'un régime européen de sûreté ferroviaire

Évoquer un possible régime européen de sûreté ferroviaire revient avant tout à en délimiter les contours. En effet, si une certitude existe lorsqu'il est question de ce régime hypothétique, c'est qu'il ne couvrira pas la sûreté de l'intégralité du transport ferroviaire mais verra sa portée limitée. L'étude des régimes de sûreté appliqués aux autres modes de transport mène à une réflexion quant à ce qui pourrait être reproduit au niveau ferroviaire. Quoiqu'il en soit, il est indispensable de penser un régime adapté aux spécificités de ce mode de transport si particulier (Chapitre 1^{er}).

A ce jour, on ne peut véritablement parler de régime européen de sûreté ferroviaire, malgré tout, il apparaît que ce thème est abordé, au moins indirectement, à l'échelle de l'Union européenne. Une multitude d'acteurs européens ont un rôle à jouer en termes de sûreté ferroviaire. Prises individuellement, les initiatives qui seront évoquées n'ont certes pas un impact négligeable mais cela reste malgré tout restreint. En revanche, la combinaison de toutes les actions menées par les différents acteurs européens permet d'entrevoir un maillage important de la sûreté ferroviaire à l'échelle de l'Union. Afin de tirer toute la quintessence de ces actions, la coordination de ces acteurs apparaît primordiale (Chapitre 2).

Chapitre 1^{er} : Des règles adaptées aux spécificités du transport ferroviaire européen

L'adaptation d'un possible régime européen de sûreté aux spécificités du transport ferroviaire est une condition *sine qua non* à l'existence de celui-ci. A ce titre, les initiatives européennes en la matière démontrent que cette adaptation est bien un facteur pris en compte. Les travaux des groupes d'experts ont notamment permis de cerner certaines priorités qui pourraient constituer les bases d'un régime européen. Quoiqu'il en soit, les réflexions attenantes à un régime européen de sûreté ferroviaire mènent à une conclusion inéluctable, il ne peut être que limité (Section 1). A l'instar de la situation concernant la sûreté des transports aérien et maritime, la question des coûts et du financement de la sûreté est centrale. Ainsi, l'étude du financement de la sûreté ferroviaire est intéressante en ce sens où elle met en avant la multitude de participants à ce financement et démontre par la même occasion qu'il sera très difficile de mettre en œuvre une réglementation européenne dans ce domaine (Section 2).

Section 1 : Un régime européen inévitablement limité

Penser un régime européen de sûreté ferroviaire induit avant toute chose de déterminer son champ d'application mais pas uniquement. L'étape préliminaire à la mise en œuvre de mesures *in concreto* réside dans l'étude des caractéristiques du transport ferroviaire (§1). Ce n'est qu'à partir des résultats de ces recherches qu'il est possible de penser des mesures de sûreté qui soient adaptées à ce mode de transport (§2).

§1 : L'adaptation aux spécificités du transport ferroviaire

Les limites d'un possible régime européen de sûreté sont dues à deux types de caractéristiques intrinsèques au transport ferroviaire. D'une part, les caractéristiques du transport en lui-même induisent une approche spécifique de sa sûreté (A) et d'autre part, les caractéristiques liées à son approche par les États ne permettent pas à l'Union d'intervenir dans la même mesure que pour la sûreté des transports aérien et maritime (B).

A) L'indispensable prise en compte des caractéristiques du transport ferroviaire

Les principales caractéristiques du transport ferroviaire qui le démarquent des autres modes de transport et qui doivent être analysées pour la mise en œuvre d'un régime européen de sûreté sont de deux ordres. D'une part, on trouve les caractéristiques physiques du transport liées aux infrastructures (1°) et d'autre part, il est important de prendre en compte une spécificité se rapportant à l'utilisation du transport qui se caractérise par la liberté de circulation qu'il procure (2°).

1° Les infrastructures ferroviaires, facteur déterminant de la mise en œuvre de mesures de sûreté

Le transport ferroviaire est un mode de transport intégralement dépendant de ses infrastructures. Les conséquences qui en découlent en termes de sûreté sont par conséquent très importantes en ce sens où le domaine d'application des mesures de sûreté ferroviaire est vaste. En effet, si l'on souhaitait protéger de manière continue l'intégralité du système ferroviaire français par exemple, il s'agirait de surveiller constamment notamment 30 000 kilomètres de lignes, 15 000 passages à niveaux, 2 200 postes d'aiguillage et 1 576 tunnels⁹⁵⁹ auxquels s'ajoutent les quelques 3 000 gares qui se trouvent sur le territoire français⁹⁶⁰. L'importance de ces chiffres suffit pour démontrer qu'il est impossible de surveiller le système ferroviaire français à chaque instant et le constat est le même partout ailleurs. C'est pourquoi la mise en œuvre de mesures adaptées est inévitable.

La nécessité de protéger les infrastructures ferroviaires poursuit deux objectifs principaux. D'une part, la protection des infrastructures est indispensable pour protéger les voyageurs et d'autre part, elle participe à la continuité de service qui est impossible sans infrastructures. La protection de l'infrastructure ferroviaire revêt plusieurs formes telles que la lutte contre le vol de matériaux⁹⁶¹, contre le vandalisme ou contre les atteintes terroristes. Tous ces aspects de la protection du transport ferroviaire sont abordés dans les réflexions européennes sur la sûreté, qu'il s'agisse par exemple du LANDSEC, du travail des différents

⁹⁵⁹ EPSF, *Le système ferroviaire français* [en ligne], securite-ferroviaire.fr, les chiffres sont datés du mois de janvier 2019.

⁹⁶⁰ V. Yann Matarin, *Ces gares SNCF qui accueillent moins de 100 voyageurs par an* [en ligne], capital.fr, 1^{er} septembre 2017.

⁹⁶¹ V. à ce sujet Steer Davies Gleave, *Study on options for the security of European high-speed and international rail services*, Final Report, December 2016, p. 41, 3.19.

acteurs européens⁹⁶² ou encore du rapport commandé par la Commission européenne sur les options concernant la sûreté des services ferroviaires européens de grande vitesse et internationaux⁹⁶³.

Pour pallier les manques inhérents de la surveillance de l'infrastructure ferroviaire, la priorisation des cibles à protéger en fonction de leur sensibilité apparaît comme un bon moyen de se prémunir contre les atteintes terroristes. En revanche, face aux vols de métaux ou aux actes de vandalisme, cette approche ne semble pas avoir la même portée. Outre l'augmentation des moyens humains, les nouvelles technologies représentent aujourd'hui de protéger les infrastructures, qu'il s'agisse des drones pour surveiller les voies⁹⁶⁴ ou des caméras de surveillance dans les gares par exemple.

Quoiqu'il en soit, l'instauration d'un régime européen de sûreté ferroviaire ne peut en principe faire l'impasse sur cette caractéristique centrale du transport ferroviaire. Cependant, il apparaît que les réflexions attenantes à la sûreté européenne des services à grande vitesse et internationaux aient une approche limitée de l'infrastructure aux gares. Ce constat n'est pas surprenant au regard du fait qu'il semble logique de laisser la surveillance de leur réseau ferroviaire aux États et aux gestionnaires d'infrastructures concernés. Au-delà des spécificités liées à la dépendance du transport à ses infrastructures, la sûreté ferroviaire doit être conciliée avec la liberté et la facilité de déplacement que procure ce mode de transport.

2° L'importance de la facilité d'accès aux gares et aux trains

Outre certaines caractéristiques physiques et techniques du transport ferroviaire, la mise en œuvre d'un régime européen de sûreté doit être adaptée à d'autres considérations liées à la simplicité qu'induit le transport ferroviaire et met en avant un débat déjà abordé qui est celui de la balance entre liberté et sécurité. En effet, si la protection du transport et de ses passagers est primordiale, il est intéressant pour ses acteurs de penser des mesures qui ne soient pas disproportionnées et non excessivement contraignante pour les passagers. A ce stade, ce sont bien les enjeux de la compétitivité et de l'attractivité du transport ferroviaire qui sont en jeu.

⁹⁶² V. Chapitre 2 : La coordination des acteurs, p. 412.

⁹⁶³ Steer Davies Gleave, Study on options for the security of European high-speed and international rail services, *op. cit.* note 961.

⁹⁶⁴ V. Dossier de presse de la SNCF, *Démonstration de l'usage des drones pour la maintenance et la sûreté du réseau ferroviaire*, 8 septembre 2015.

En ce qui concerne le premier enjeu, il s'agit de mettre en œuvre des mesures de sûreté dont le coût n'induit pas une augmentation substantielle du prix du billet. Dans le cas contraire, la compétitivité du train serait effectivement compromise face aux autres modes de transport, qu'il s'agisse du transport aérien ou routier principalement. Dans le contexte actuel de volonté politique de relance du transport ferroviaire notamment pour des raisons écologiques, il paraîtrait incohérent de voir augmenter significativement le prix des voyages en train alors que de grands investissements sont en cours en vue de faire du transport ferroviaire un transport attractif et compétitif.

S'agissant du deuxième enjeu, celui de l'attractivité, les considérations ne concernent non plus les aspects économiques du transport ferroviaire mais plutôt sa facilité d'accès. L'un des atouts majeurs de ce mode de transport réside dans le fait de pouvoir se présenter à au dernier moment en gare afin de prendre son train. En ce sens, le train se distingue très clairement du transport aérien. Du point de vue de l'attractivité, les mesures de sûreté qui pourraient découler d'un régime européen doivent prendre en compte ce facteur qui, dans le cas contraire, pourrait constituer un frein à l'expansion de la part modale du ferroviaire en Europe. C'est *in fine* la liberté de circulation procurée par le train qui doit être préservée malgré la nécessité d'instaurer des mesures de sûreté.

Ce dernier enjeu lié à l'attractivité du transport par rail renvoie à une autre caractéristique liée aux gares cette fois et qu'il est important d'avoir à l'esprit lorsqu'il est question de sûreté. La situation géographique et les caractéristiques des gares sont des éléments centraux dans les réflexions attenantes à la sûreté ferroviaire. Ces infrastructures, tout du moins les plus importantes, se situant pour beaucoup au cœur des villes, l'importance en termes de sûreté n'est pas à démontrer. Par conséquent découle de cette situation la nécessité d'une protection globalisée des gares afin de protéger les personnes et les biens qui pourraient être impactés par une atteinte visant une gare. S'ajoute à cela le fait que les gares sont des espaces ouverts et dans lesquels la circulation est libre, ce qui induit une adaptation des règles de sûreté face aux dangers qui peuvent découler de cette situation.

Outre les caractéristiques relatives au transport ferroviaire, la mise en œuvre d'un régime de sûreté européen se trouvera légitimement limitée par la souveraineté des États membres de l'Union.

B) Le respect de la souveraineté des États en tant que facteur de délimitation du régime européen de sûreté

La souveraineté des États membres de l'Union européenne constitue le facteur prépondérant à prendre en compte dans la mise en œuvre d'un régime européen de sûreté ferroviaire, facteur rappelé par le droit de l'Union européenne (1°). Cette prise en considération de la souveraineté étatique est fortement dimensionnante pour la mise en œuvre d'un tel régime en ce sens où des limites sont automatiquement posées au travers de ce principe (2°).

1° Le nécessaire respect de la souveraineté des États

Parmi les éléments octroyant la compétence aux États membres de mettre en place leurs propres mesures de sûreté ferroviaire se trouve l'article 4 du Traité sur l'Union européenne. Cet article est important dans le sens où il aborde la question de la sécurité nationale. Il s'agit bien ici d'une prérogative nationale, il n'est pas question de la sécurité de l'Union européenne au travers de la politique de sécurité et de défense commune mais de la sécurité de chaque État membre pris individuellement. Mais dans un premier temps, cet article met en avant un constat intéressant concernant la sûreté ferroviaire notamment. Effectivement, ce dernier énonce le fait que « toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres »⁹⁶⁵. Malgré l'apparente clarté de cette affirmation, il est évident qu'un thème comme celui de la sûreté ferroviaire ne serait pas énoncé tel quel en tant que compétence de l'Union, mais plutôt au travers d'une catégorie plus vaste. Cependant, aucune catégorie pouvant inclure la sûreté ferroviaire n'est décrite dans les traités comme étant une compétence de l'Union européenne. *A contrario*, il existe une notion au sein de laquelle la sûreté ferroviaire peut être incluse et qui est spécifiquement décrite comme une compétence nationale. C'est ainsi que la notion de sécurité nationale prend toute son importance pour l'étude de la sûreté ferroviaire.

Aux termes de l'article 4 du Traité sur l'Union européenne, « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité

⁹⁶⁵ Article 4, 1. du TUE.

nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre »⁹⁶⁶.

L'accent est mis sur la sécurité nationale dans cet article, domaine qui, comme son nom le laisse penser, reste exclusivement national. C'est notamment au travers de ce concept qu'il est possible d'affirmer que la sûreté ferroviaire est un domaine relevant de la compétence exclusive des États. Si la sûreté ferroviaire est considérée comme une sous-catégorie de l'objectif global que représente la sécurité prise de manière générale, elle peut être abordée comme participant à la sécurité nationale. Il existe une acception commune de la sécurité nationale consistant à la définir comme étant les moyens de parer aux risques ou menaces susceptibles de porter atteinte à la vie d'une nation⁹⁶⁷. Le Code de la Défense, pour lequel la sécurité nationale est une notion centrale⁹⁶⁸, est plus précis. En effet, celui-ci dispose que « la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter »⁹⁶⁹. Au-delà de ces définitions, la sécurité nationale constitue également un moyen utilisé par les États afin de ne pas appliquer certaines dispositions du droit de l'Union européenne⁹⁷⁰. Ainsi, l'hypothèse de l'existence d'un régime européen de sûreté auquel les États membres pourraient opposer la sécurité nationale afin de garder le contrôle sur ce domaine par essence étatique existe.

La protection de la population est au cœur des préoccupations liées à la sécurité nationale. Ainsi, la sûreté ferroviaire semble pouvoir être intégrée à ce concept, il paraît par conséquent opportun d'apprécier la sûreté ferroviaire en tant qu'élément constitutif de la sécurité nationale. Sa qualité d'élément constitutif de la sécurité nationale fait de la sûreté ferroviaire un domaine pour lequel les États disposent d'une compétence certaine. S'ajoute à cela le fait que la souveraineté des États pour les questions relatives à la sûreté ferroviaire est également le fruit de la captivité des infrastructures, de leur ancrage sur le territoire national. Partant de ce constat, la mise en œuvre d'un régime européen de sûreté serait nécessairement

⁹⁶⁶ Article 4, 2. du TUE.

⁹⁶⁷ V. notamment le Livre Blanc Défense et Sécurité nationale, juin 2008.

⁹⁶⁸ V. Xavier Latour ; Sophia Antipolis, « La partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure : entre codification et innovations – A propos des décrets du 4 décembre 2013 relatif à la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n° 11 – 12, mars 2014, 2076, pour qui « la sécurité nationale est la pierre angulaire du Code de la défense ».

⁹⁶⁹ Article L1111-1 du Code de la Défense.

⁹⁷⁰ V. Denys Simon, « Les clauses de défense de la sécurité nationale : définition autarcique par les États membres ou invocabilité sous contrôle du juge ? », *Europe*, n° 6, juin 2019, Repère 6.

limitée par la souveraineté des États membres de l'Union européenne. Ainsi, il est intéressant de se demander, à partir de cet élément central, quel scope pourrait avoir ce régime européen de sûreté.

2° Quel scope pour un régime européen de sûreté ferroviaire ?

S'il venait à exister un régime européen de sûreté ferroviaire, il ne pourrait être un régime global mais plutôt un régime concernant une partie spécifique du transport ferroviaire européen. Il semble d'ailleurs que le périmètre de cet hypothétique régime ait déjà été défini par certaines instances européennes. En effet, deux mentions sont apparues de manières répétées, d'une part celle de services européens de transport ferroviaire à grande vitesse et d'autre part, la notion de transport ferroviaire international. Les services de transport à grande vitesse sont ceux qui s'effectuent sur des lignes spécifiques pour ce type de transport ou qui sont aménagées pour permettre le passage de véhicules destinés à la grande vitesse⁹⁷¹. Le transport ferroviaire international est compris ici au sens large, soit « les services ferroviaires internationaux, quelle que soit leur vitesse, qui franchissent à la fois les frontières intérieures des États membres mais aussi les frontières extérieures vers des États non-membres de l'UE »⁹⁷².

Cette définition du scope d'un régime européen de sûreté ferroviaire est issue de travaux de la Commission européenne⁹⁷³, du LANDSEC⁹⁷⁴ ou encore du cabinet missionné pour faire une étude sur les options en matière de sûreté des services ferroviaires européens à grande vitesse et internationaux⁹⁷⁵. De manière indirecte ou non, il ressort que les éléments constitutifs du régime européen de sûreté ferroviaire sont liés à la Commission européenne. Le scope abordé présentement semble finalement logique. Au-delà d'une certaine logique, il apparaît

⁹⁷¹ V. Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 138 du 26 mai 2016, p. 44–101, Annexe I, 1.

⁹⁷² Steer Davies Gleave, Study on options for the security of European high-speed and international rail services, *op. cit.* note 961, i : « international rail services, of all speeds, that cross both internal Member State borders and also external borders to non EU Member States ».

⁹⁷³ Commission européenne, *Approche politique en matière de sûreté dans les transports ferroviaires*, Note de réflexion n° 12147/15 en vue du déjeuner prévu lors de la session du Conseil TTE (Transports), 30 septembre 2015 dans laquelle sont évoquées des actions qui « pourraient porter plus particulièrement sur les services ferroviaires de transport international et à grande vitesse de voyageurs ».

⁹⁷⁴ European Commission, *Summary report of the 11th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 29th january 2016.

⁹⁷⁵ Steer Davies Gleave, Study on options for the security of European high-speed and international rail services, *op. cit.* note 961.

qu'il s'agit peut-être des seuls domaines où l'intervention de l'Union européenne pourrait être légitime et apporter une plus-value vis-à-vis de la seule action des États membres. Toutefois, l'acceptation de ces derniers reste nécessaire.

Si délimiter cet hypothétique régime européen de sûreté ferroviaire est une étape préliminaire indispensable, rien n'indique que ce qui semble une nouvelle fois clairement être une volonté de la Commission européenne verra le jour. Au regard des risques qui pèsent sur le transport ferroviaire, centrer une approche européenne sur les services à grande vitesse et le transport ferroviaire international répond à une volonté de prioriser les cibles les plus enclin à subir des actes malveillants de grande ampleur. Finalement, l'approche de la Commission européenne semble avoir évolué avec le temps en ce sens où les tentatives d'incursion dans la sûreté ferroviaire concernent désormais non seulement des pans spécifiques du transport ferroviaire mais également des sujets de grande ampleur tels que la cybersécurité ou la lutte contre le terrorisme là où certaines réflexions ont pu concerner le vol de métaux ou la lutte contre le vandalisme.

Les contours du régime européen de sûreté ferroviaire souhaité par la Commission européenne abordés, une réflexion quant aux mesures qui pourraient constituer ce régime permet de penser ce dernier *in concreto*.

§2 : *Quel régime envisageable ?*

Imaginer des mesures constitutives d'un régime européen de sûreté ferroviaire induit de penser des mesures efficaces permettant d'améliorer réellement le niveau de sûreté sur les services ferroviaires à grande vitesse et internationaux (A). Dans un second temps, une réflexion afférente au scope de cet hypothétique régime semble inévitable (B).

A) Quels axes de réflexion pour une approche concrète d'un régime européen de sûreté ferroviaire ?

La question de l'approche concrète du régime européen de sûreté ferroviaire soulève deux questions principales. D'une part, celle de l'influence des modèles de sûreté des autres

modes de transport (1°) et d'autre part, la question de l'appréhension des nouvelles technologies (2°).

1° L'influence des autres modes de transport

Aborder l'influence des autres modes de transport revient ici à évoquer de manière concrète quelles mesures de sûreté appliquées aux transports aérien et maritime pourraient être transposées au transport ferroviaire. S'il a d'ores et déjà été établi que certaines mesures ne pouvaient s'appliquer au transport ferroviaire notamment au regard des différences structurelles existantes entre les différents modes de transport, il convient de mettre en exergue celles qui pourraient, car ce n'est qu'une hypothèse, renforcer le niveau de sûreté ferroviaire à l'échelle européenne. Dans certains États membres de l'Union européenne dont la France, certaines mesures de sûreté ont déjà été reprises pour le compte du transport ferroviaire. C'est le cas par exemple de l'étiquetage obligatoire des bagages qui s'applique aujourd'hui dans le transport ferroviaire.

En ce qui concerne les mesures de sûreté aérienne possiblement applicable au transport par rail, il pourrait apparaître pertinent d'appliquer au travers d'un régime européen de sûreté ferroviaire « l'usage généralisé d'un équipement de détection de traces d'explosifs et de chiens détecteurs d'explosifs pour l'inspection/le filtrage des personnes autres que les passagers et des objets qu'elles transportent »⁹⁷⁶. A l'instar de ce qui existe dans le transport aérien, un hypothétique régime européen de sûreté ferroviaire gagnerait à aborder le sujet des personnels. Pour reprendre l'exemple de la France, la loi dite Savary introduit le criblage de certains personnels. En effet, l'article 5 de cette même loi dispose que les « emplois en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes ou d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses soumise à l'obligation d'adopter un plan de sûreté peuvent être précédées d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées »⁹⁷⁷. Ainsi, contrôler le personnel des entreprises effectuant des trajets internationaux pourrait constituer une mesure du régime européen de sûreté ferroviaire, qu'il

⁹⁷⁶ Loïc Grard, « Sûreté de l'aviation civile : le processus d'adaptation continue de la législation aérienne fort normalement se poursuit », *RTD Eur.*, août 2013, n° 2, p. 382.

⁹⁷⁷ Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *J.O.R.F.* n° 70 du 23 mars 2016, texte n° 2.

s'agisse du criblage ou d'autres mesures telles que l'accès aux zones réglementées, les exigences relatives aux cartes d'identification des personnels ou encore l'inspection des personnes autres que les passagers⁹⁷⁸.

Les mesures de sûreté maritimes et portuaires pourraient au même titre influencer le régime européen de sûreté ferroviaire. Par exemple, l'appréhension de la sûreté des installations est intéressante. La mise en place des évaluations de sûreté portuaire et des installations portuaires permettant la détection de failles qui feront ensuite l'objet d'un plan de sûreté édictant des mesures dont l'objectif est de pallier ces défauts de sûreté semble intéressant pour les infrastructures ferroviaires telles que les gares ou certains ouvrages d'art. A cela s'ajoute l'évaluation de sûreté des ports ou encore les plans de sûreté maritime⁹⁷⁹ qui apparaissent comme des idées intéressantes pour un futur régime européen de sûreté ferroviaire. Cet exemple démontre le fait que le régime européen de sûreté ferroviaire pourrait reprendre certaines mesures déjà appliquées au transport ferroviaire dans certains États membres de l'Union.

Mais au-delà des idées d'application au transport par rail de mesures de sûreté des autres modes de transport, il s'agit d'aller plus loin que de reprendre les mesures, il serait indispensable de se poser la question de la faisabilité *in concreto*. De plus, cette démarche ne présume en rien un possible accord des États membres qui reste central dans l'hypothèse abordée de régime européen. Finalement, penser ce régime revient non seulement à avoir une approche technique et concrète axée sur une amélioration de la sûreté à l'échelle européenne via une action collective, mais également une approche politique consistant à tenter d'imaginer ce à quoi les États seraient prêts.

En parallèle de l'étude des régimes de sûreté des autres modes de transport, il apparaît qu'un régime européen de sûreté ferroviaire ne pourrait aujourd'hui occulter les nouvelles technologies.

⁹⁷⁸ Ces mesures sont issues du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 299 du 14 novembre 2015, p. 1 – 142.

⁹⁷⁹ V. Règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 129 du 29 avril 2004, p. 1 – 5.

2° L'appréhension des nouvelles technologies

Comme cela a pu être évoqué à plusieurs reprises, la sûreté ferroviaire est un domaine qui, dans un souci d'efficacité, doit s'adapter au contexte dans lequel les mesures sont destinées à être appliquées. Aujourd'hui, la mouvance et l'adaptabilité des mesures de sûreté ferroviaire concerne en grande partie les nouvelles technologies qui induisent de nouvelles menaces. Ainsi, il ne serait que difficilement envisageable pour un régime européen de sûreté ferroviaire de ne pas aborder ces considérations très actuelles. *In fine*, ce sont les applications des nouvelles technologies au transport ferroviaire qui entraînent de nouvelles failles potentielles.

Cette question des nouvelles technologies mène en premier lieu à aborder la question de l'intelligence artificielle et de l'utilisation d'algorithme dans la mise en œuvre de certaines tâches. Par le biais d'une cyberattaque ou de la présence de données d'entrée dites biaisées, il serait possible de porter atteinte à un algorithme d'intelligence artificielle utilisé dans le cadre de missions de sûreté ferroviaire. Aujourd'hui, les projets de trains autonomes induisent des protections contre ce genre de risque. Par exemple, il est notamment question de lecture autonome de la signalisation ferroviaire. Une attaque contre un système de lecture de signalisation pourrait engendrer de graves conséquences. Mais les débats autour de l'intelligence artificielle dans l'Union européenne ne se limitent pas à la sûreté ferroviaire et ont pris une tournure globale, la proposition de règlement sur l'intelligence artificielle en étant la parfaite illustration⁹⁸⁰. Des systèmes d'intelligence à haut risque y sont définis⁹⁸¹, dont le transport ferroviaire fait partie⁹⁸², et pour lesquels des exigences spécifiques s'appliquent notamment la mise en place d'un système de gestion des risques⁹⁸³. Un régime européen de sûreté ferroviaire devrait utilement aujourd'hui se doter de mesures liées à l'intelligence artificielle et à la protection des systèmes usant de cette technologie, tout comme c'est le cas pour la cybersécurité.

⁹⁸⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2021 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union, COM/2021/206 final.

⁹⁸¹ *Ibid.*, article 6.

⁹⁸² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2021 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union, *op. cit.* note 980, Annexe III.

⁹⁸³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2021 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union, *op. cit.* note 980, Chapitre 2.

Ce dernier sujet fait l'objet d'une approche particulière lorsqu'il s'agit de transport ferroviaire dans le sens où, à l'échelle de l'Union, il est traité comme un sujet de sécurité. C'est pourquoi la cybersécurité ferroviaire est traitée conjointement par l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et l'Agence européenne pour la cybersécurité⁹⁸⁴. Néanmoins, les apports en termes de sûreté sont indéniables et c'est pourquoi l'approche *via* la facette sécurité pourrait bénéficier à la sûreté en ce sens où la réglementation européenne en termes de sécurité ferroviaire est non seulement florissante, mais surtout existante contrairement à l'approche en matière de sûreté. Ce domaine est lié à la généralisation des objets connectés. Concernant le transport ferroviaire, il peut s'agir de capteurs placés sur les trains ou les infrastructures pour détecter des anomalies. La protection de ceux-ci peut contribuer à la sûreté.

Finalement, les régimes européens globaux liés aux nouvelles technologies notamment liés à la certification des composants entraînent indirectement une protection du transport ferroviaire. Le temps et la pratique révéleront si ces régimes seront suffisants en termes de sûreté ou s'il sera pertinent de créer des régimes spécifiques à certains domaines, en l'occurrence la sûreté ferroviaire. Outre ces considérations pratiques, l'approche européenne d'un régime de sûreté ferroviaire serait fortement influencée par des réflexions plus générales attenantes à la structure de ce régime.

B) La définition du scope d'un régime européen de sûreté ferroviaire

Nonobstant l'importance de penser des mesures concrètes qui pourraient constituer un régime européen de sûreté ferroviaire, certains principes semblent importants dans la structuration de cet hypothétique régime. De ce fait, il apparaît en premier lieu qu'il serait préférable que le régime dont il est présentement question propose une approche globalisée (1°). De plus, au-delà des considérations liées à ce que devrait être un tel régime, il est clair aujourd'hui que certaines considérations s'imposeraient s'il venait à exister (2°).

⁹⁸⁴ V. notamment ENISA-ERA Conference : Cybersecurity in Railways, 16th march 2021 ou le règlement (UE) 2019/881 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications, et abrogeant le règlement (UE) no 526/2013 (règlement sur la cybersécurité) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E* n° L 151 du 7 juin 2019, p. 15 – 69.

1° L'intérêt d'un régime général

En premier lieu, évoquer l'intérêt d'un régime général s'entend ici de la manière suivante : ce régime, bien que général, serait limité dans son champs d'application aux services européens à grande vitesse et internationaux, comme évoqué précédemment. Le terme général n'est pas relatif au champ d'application mais plutôt à l'approche qui guiderait la mise en œuvre de règles européennes de sûreté ferroviaire. Le régime dont il est question, dans la limite de son champ d'application, aurait tout intérêt à aborder la sûreté ferroviaire de manière complète. Ainsi, le terme général correspond à la sûreté ferroviaire, c'est-à-dire au fait d'appréhender les différentes facettes de ce que recouvre ce domaine.

Mettre en avant un régime général ne revient pas à plaider pour un régime tentaculaire mais plutôt pour un régime exposant des principes conducteurs d'une sûreté ferroviaire européenne. L'idée émergente de cette réflexion quant à l'aspect général ou global d'un régime européen de sûreté ferroviaire est de penser un régime qui soit complet. Ainsi, les mesures composant ce régime concerneraient non seulement le matériel roulant, mais également les infrastructures, le personnel, les passagers et d'autres facettes encore. L'approche européenne pensée ici doit avoir une plus-value, plus-value qui serait d'autant plus discutable si un régime émergeait ne concernant que les mesures dans les trains par exemple. La sûreté est assurée par un ensemble de mesures intervenant à différents stades du transport par rail. N'aborder qu'une facette du transport ferroviaire reviendrait à créer un régime lacunaire par nature.

La globalité d'un régime européen de sûreté ferroviaire pourrait être assurée par la combinaison de l'émergence de principes directeurs et la mise en œuvre de mesures concrètes concernant notamment à la fois la protection des infrastructures telles que les gares mais également la protection des passagers à bord des trains. Il s'agirait également de prévoir d'une part des mesures préventives et d'autres parts, des mesures destinées à permettre une réaction rapide et uniformisée à une atteinte au transport ou à ses passagers. Il est également possible d'imaginer, au travers de ce régime, une généralisation de la pratique du criblage à l'échelle européenne, ce qui permettrait de renforcer la sûreté en amont.

D'une manière générale, la mise en œuvre d'un régime européen de sûreté ferroviaire appliqué aux services européens à grande vitesse et internationaux devrait poursuivre l'objectif de créer un cadre de sûreté dont l'imbrication avec les systèmes de sûreté étatiques ne viendrait pas interférer avec des pratiques d'ores et déjà efficaces, l'idée est finalement de généraliser

des pratiques qui ont fait leurs preuves à l'échelle nationale. Il paraît également intéressant de penser ce régime comme permettant aux États de mettre en œuvre des mesures plus restrictives en termes de sûreté, à l'instar des régimes de sûreté aérien et maritime.

2° Un régime nécessairement souple

Finalement, la possibilité de créer un régime européen de sûreté ferroviaire n'étant qu'une hypothèse à l'heure actuelle, pour ne pas dire que ce n'est pas à l'ordre du jour, il est difficile d'imaginer un quelconque régime autre qu'un régime souple en ce sens où ce dernier serait composé en premier lieu de ce que les États membres pourraient accepter de voir appréhendé par l'Union européenne. Si évoquer l'idée d'un régime souple peut sembler flou au premier abord, l'objectif sous-jacent est de mettre en avant l'évocation d'un cadre général qui semble pour le moment la seule forme que pourrait prendre un régime européen contraignant.

Ce constat conduit *in fine* à une réflexion quant à la forme de l'intervention européenne en termes de sûreté ferroviaire. L'apport européen n'est-il pas voué à relever de la « soft law⁹⁸⁵ » ? Le droit souple a été beaucoup abordé notamment par le Conseil d'État en France dans une étude qui « propose une définition du droit souple, qui regroupe l'ensemble des instruments répondant à trois conditions cumulatives : ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ; ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ; ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit »⁹⁸⁶. De manière plus concise, les règles de droit souple sont « des règles de droit non obligatoires, mais dont les effets juridiques ne sont pas pour autant inexistantes »⁹⁸⁷. Bien que non contraignants, les instruments de « soft law » peuvent tout de même « nourrir une réelle impulsion politique »⁹⁸⁸ et constituer le point de départ de l'appréhension juridique européenne de certains sujets. S'ajoute à cela un élément important, celui de l'impact du droit souple sur les principes de répartition des compétences au sein de l'Union européenne⁹⁸⁹, sujet central en termes de sûreté ferroviaire

⁹⁸⁵ Droit mou ou droit souple.

⁹⁸⁶ Conseil d'État, « Le droit souple », Étude annuelle 2013, Le résumé, p. 3 – 4.

⁹⁸⁷ Fiche d'orientation Dalloz, « Soft law – Droit souple », septembre 2020.

⁹⁸⁸ Nathalie Rubio, « Les instruments de soft law dans les politiques communautaires », *RTD Eur.*, n° 4, 14 décembre 2007, p. 597.

⁹⁸⁹ V. Bertrand Brunessen, « Les enjeux de la soft law dans l'Union européenne », *RMCUE*, n° 575, 20 février 2014, p. 73.

européenne et dans les réflexions présentes. Si le droit souple bénéficie d'une certaine portée normative⁹⁹⁰, il ne faut cependant pas non plus lui donner une force qu'il n'a pas et la liberté des États membres de l'Union face à la « soft law » reste, au moins dans une certaine mesure, inhérente à ce concept juridique de droit souple.

Si l'attaque du Thalys a entraîné une collaboration plus étroite entre certains États membres, force est de constater que les conditions requises pour la création d'un régime européen de sûreté ferroviaire ne sont pas réunies⁹⁹¹. Ce constat est confirmé par la Commission européenne lorsqu'elle affirme que « l'expérience RAILSEC a démontré qu'il n'y a toujours pas d'appétit pour une intervention réglementaire de l'UE en matière de sûreté ferroviaire. Une approche 'plus soft' sera maintenue dans un avenir proche »⁹⁹². C'est pourquoi cette même Commission européenne s'est attelée ces dernières années à alimenter le régime de « soft law » attendant à la sûreté ferroviaire. Ainsi, plusieurs initiatives ont vu le jour, qu'il s'agisse de guides de bonnes pratiques ou de lignes directrices⁹⁹³ laissant présager qu'il ne sera pas question à court terme de réglementation européenne à ce sujet. S'il doit exister un régime européen de sûreté ferroviaire, il est indubitablement souple et relève plutôt de la « soft law ».

Outre les aspects purement techniques liées à l'application de règles *in concreto* et leur modalité d'adoption ou de mise en œuvre, les réflexions autour de la sûreté ferroviaire sont également orientées par des considérations financières, considérations inévitables lorsqu'il est question de sûreté et ce quel que soit le mode de transport.

⁹⁹⁰ V. Aude Bouveresse, « La portée normative de la soft law », *Revue de l'Union européenne*, n° 588, 4 mai 2015, p. 291, selon laquelle « l'absence de valeur normative *ab initio* n'a pas empêché la reconnaissance d'une portée normative au profit de tels actes ».

⁹⁹¹ Ce constat est issu d'un entretien mené avec des membres de l'unité Sûreté de la DG Move à la Commission européenne.

⁹⁹² ERA Workshop de Budapest du 20 octobre 2021: « RAILSEC experience demonstrated that there is still no appetite for an EU regulatory intervention on rail security. A 'softer' approach will continue for the foreseeable future ».

⁹⁹³ *Ibid*, la Commission européenne a fait état de la création de la plateforme RAILSEC en 2018 ; de l'évaluation des risques de sécurité à l'échelle de l'UE, de la création de lignes directrices méthodologiques non restrictives pour l'évaluation des risques en matière de sécurité ferroviaire, de bonnes pratiques sur les technologies de détection adaptées aux chemins de fer en 2019 ; de la création de bonnes pratiques sur l'atténuation des menaces internes en 2020 ; de l'édiction de lignes directrices sur la gestion de la sûreté ferroviaire en 2021 et de lignes directrices sur la culture de la sûreté et la résilience en cours de préparation au moment de la présentation.

Section 2 : La réglementation du financement de la sûreté ferroviaire

Le financement de la sûreté ferroviaire provient de différentes sources. En dépit des interventions publiques telles que celles de l'État ou des régions, le financement de la sûreté ferroviaire par les acteurs du transport pose plusieurs questions. Le coût des prestations de sûreté fournies par des acteurs privés doit être clairement établi notamment pour des raisons de libre concurrence. C'est pour cette raison qu'un encadrement du coût de la sûreté est nécessaire. Selon les États, les coûts de sûreté ferroviaire peuvent varier. Ainsi, la question de l'appréhension européenne des coûts de sûreté se pose. Finalement, le financement privé de la sûreté ferroviaire induit un bon nombre d'implications qu'il convient d'étudier (§1).

Le financement est un sujet qu'il est indispensable d'aborder lorsqu'il est question de penser la sûreté ferroviaire. Non seulement les entreprises ferroviaires, lorsqu'elles financent la sûreté, protègent les usagers du transport, mais elles protègent également leurs intérêts. Il est par conséquent naturel de voir ces entreprises supporter une partie des coûts de la sûreté. Les entreprises bénéficiant de leur propre service de sûreté sont susceptibles, avec la libéralisation du rail, de fournir des prestations à d'autres opérateurs. A ce titre, il convient d'encadrer le coût de la sûreté ferroviaire de manière stricte (§2). S'il n'est pas question pour le moment de créer un modèle européen de sûreté ferroviaire, il est intéressant de le penser de manière à ce qu'il s'inscrive, s'il venait à émerger, dans les principes de non-discrimination et d'ouverture à la concurrence. Pour ce faire, l'approche purement étatique du financement de la sûreté ferroviaire semble insuffisante. Ainsi, il serait intéressant d'étudier l'opportunité de créer une approche européenne du financement de la sûreté ferroviaire (§3).

§ 1 : Les sources diverses du financement de la sûreté ferroviaire

Les coûts de la sûreté ferroviaire, selon les modèles mis en place par les États membres de l'Union européenne, peuvent se répercuter sur différents acteurs. D'une part, la sûreté ferroviaire peut être financée par des acteurs publics qui disposent d'une puissance économique leur permettant d'intervenir de manière significative (A) et d'autre part, les coûts de la sûreté se trouvent répercutés sur les usagers du transport ferroviaire qui, eux, ne disposent pas toujours des moyens pour supporter des coûts trop élevés de sûreté ferroviaire (B).

A) Les financements publics de la sûreté ferroviaire

Selon les modèles instaurés, il existe des États au sein desquels la part publique du financement de la sûreté est plus ou moins importante. En premier lieu, il s'agit bien évidemment d'étudier le rôle des États dans la prise en charge des coûts de la sûreté ferroviaire qui, dans certains cas, interviennent de manière très active dans la mise en œuvre des mesures de protection du transport par rail (1°). Encore une fois selon les États et surtout selon leur modèle structurel, et c'est le cas de la France, les régions peuvent participer au financement de la sûreté ferroviaire. A ce titre, l'exemple de la région Hauts-de-France est très intéressant (2°).

1° Le rôle des États dans le financement de la sûreté ferroviaire

Parmi le rôle et les missions de l'État, la protection de ses citoyens est primordiale. La sûreté ferroviaire œuvre bien évidemment à la protection des personnes. Or, certains États ne participent pas ou très peu à cette mission de protection tandis que d'autres s'investissent bien plus dans cette mission de sûreté ferroviaire. Les considérations évoquées maintenant concernent finalement les États qui ont opté pour un modèle au sein duquel la sûreté ferroviaire est soit confiée conjointement aux entreprises privées ainsi qu'aux forces de l'ordre, soit entièrement sous la responsabilité d'une section spécialisée des forces de l'ordre. Cependant, il n'est pas question d'affirmer que les États au sein desquels la sûreté ferroviaire est exclusivement confiée à des acteurs privés comme c'est le cas de la Pologne n'interviennent que peu ou pas dans le financement de la sûreté ferroviaire étant donné que celle-ci est confiée à des entreprises privées de sécurité ou à des entreprises ferroviaires elles-mêmes. En effet, même si ce ne sont pas les services de l'État qui exercent les missions de sûreté, ce dernier peut participer au financement de ces missions. Pour les États dans lesquels les forces de l'ordre prennent part à ces missions, la participation financière apparaît de manière plus claire puisque les forces de police relèvent de l'État qui les finance directement.

L'exemple de la France et de la SNCF démontre qu'il existe des modèles dans lesquels l'État contribue grandement au financement de la sûreté ferroviaire. Le groupe SNCF est aujourd'hui un groupe public scindé en quatre établissements et se voit appliqué le statut relatif aux sociétés anonymes. L'État participait d'ores-et-déjà au financement de la sûreté ferroviaire et concluait des contrats-cadre stratégiques avec la SNCF mais depuis l'entrée en vigueur des

dispositions de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, le capital de la SNCF sera détenu par l'État⁹⁹⁴. En termes de sûreté ferroviaire, la participation de l'État français sera *in fine* celle du groupe ferroviaire. Pour les États dans lesquels l'opérateur historique est en charge des missions de sûreté, l'implication de ces derniers dans le financement dépend du statut passé et nouveau de l'opérateur.

Pour les États participant au financement de la sûreté ferroviaire, l'investissement peut être de grande envergure. De plus, la nécessité d'augmenter les moyens alloués à la sûreté ferroviaire varie. Ainsi, durant les périodes faisant suite à une atteinte marquante ou durant des temps au cours desquels une menace pèse de manière forte, la présence policière voire militaire est parfois renforcée. Les attentats commis en France ont par exemple mené au déclenchement du plan Vigipirate et de l'état d'urgence qui ont notamment engendré la présence de militaires dans les gares. Cette mesure à un coût important et c'est l'État qui le supporte. Lors d'évènements internationaux de grande envergure qui s'accompagnent d'un afflux considérable de personnes voyageant en train, la présence policière dans les gares est également renforcée. A ce titre, l'exemple de l'organisation de l'Euro 2016 de football qui s'est tenu en France a engendré un renforcement conséquent de la présence policière dans les gares. En effet, le contexte terroriste, allié au grand nombre de supporters européens se déplaçant en train à travers la France ont entraîné la mise en œuvre de mesures de sûreté ferroviaire supplémentaires. Une fois encore, le coût de ces mesures à, au moins en partie, été supporté par l'État français. Dans ces cas précis, l'État doit remplir son rôle et sa mission régaliennne de protection de ses citoyens, y compris lorsque cela implique de financer des mesures de sûreté ferroviaire.

Y compris hors période sensible ou évènement exceptionnel, la part de l'État dans le financement de la sûreté ferroviaire peut être conséquente. En France, les représentants de l'État dans les régions ou les départements ont un rôle important en ce qui concerne la sûreté ferroviaire, ce qui est essentiel dans l'adaptation des règles et objectifs de sûreté selon les spécificités des territoires. Il est d'ailleurs prévu que « le représentant de l'État dans le département peut conclure avec les autorités organisatrices de transports collectifs terrestres et leurs exploitants qui exercent une compétence de transport collectif sur le territoire départemental un contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports, qui détermine les objectifs de sûreté des différents réseaux et services de transport ainsi que les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Un tel contrat ne peut mettre à la charge des autorités organisatrices

⁹⁹⁴ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, article 1^{er}.

de transport le financement d'actions ou de services qui relèvent de la compétence exclusive de l'État en vertu de la loi »⁹⁹⁵. Ce qui est intéressant ici, outre la possibilité d'avoir des objectifs de sûreté plus spécifiques, c'est qu'il existe des compétences exclusives à l'État en termes de sûreté. Ainsi, il existe des missions de sûreté qui seront toujours effectuées par les services de l'État et financées par lui.

En France, sans l'appui de l'État, il semblerait que la sûreté ferroviaire ne puisse pas être dotée de moyens, notamment humains, comparables à ceux mis en œuvre aujourd'hui. Par le passé, le statut des opérateurs historiques rattachés à l'État entraînait directement une participation de l'État à la sûreté ferroviaire. Actuellement, en dépit du changement de statut des opérateurs historiques des États membres, leur participation à la sûreté perdure. L'augmentation des moyens de sûreté qui pèse sur les acteurs du ferroviaire peut finalement peser sur les États selon les circonstances. La question du rapprochement des règles de sûreté ferroviaire au niveau de l'Union pourrait avoir un impact sur le financement de la sûreté ferroviaire par les États membres. Si les modèles de sûreté divergent parfois, l'intervention de l'Union pourrait par exemple créer une obligation pour chaque État de fournir des agents des forces de l'ordre afin de participer à la sûreté des gares ou de participer au financement de l'augmentation des effectifs des entreprises privées de sûreté. Il s'agit d'un simple exemple mais il paraît tout à fait logique, voire nécessaire, de voir les États membres participer au financement de la sûreté ferroviaire. Si les États jouent un rôle important dans le financement de la sûreté ferroviaire, force est de constater que, en France, certaines régions participent activement à l'amélioration de la protection du transport ferroviaire sur leur territoire.

2° La participation des régions au financement de la sûreté ferroviaire, l'exemple de la région Hauts-de-France

En vertu du principe de décentralisation, les régions françaises disposent de prérogatives leur permettant d'agir sur leur territoire. Avec la libéralisation totale du transport ferroviaire, les régions ont un rôle d'autant plus important, ces dernières ayant acquis le statut d'autorités organisatrices de transport depuis 2015⁹⁹⁶. Cette qualité ne concerne toutefois que les transports

⁹⁹⁵ Article L 2261-1 du Code des transports.

⁹⁹⁶ V. la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

non urbains, ce qui inclut par exemple les TET⁹⁹⁷ et les TER⁹⁹⁸. A ce titre, les régions sont tout à fait aptes à lancer des appels d'offres en vue de mettre en œuvre l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire et ainsi accueillir de nouveaux entrants sur leur territoire. Les pouvoirs alloués aux régions françaises en termes de transport ferroviaire sont importants de telle sorte que, y compris en termes de sûreté ferroviaire, elles peuvent intervenir et financer des mesures permettant d'accroître la protection du transport par rail et de ses passagers contre les atteintes extérieures.

Les avantages à voir les régions s'approprier un sujet tel que la sûreté ferroviaire sont nombreux. La prise en charge du financement d'une partie de la sûreté ferroviaire par les régions permet en premier lieu d'améliorer la protection du transport tout en limitant la charge qui pèse sur les usagers. De plus, l'approche de la sûreté ferroviaire par les régions permet de prendre en compte les spécificités de chaque territoire. A l'échelle de la région, les préoccupations ne sont pas centrées sur les grandes gares. A l'inverse, l'apport des régions en termes de sûreté ferroviaire est d'appréhender les problèmes qui peuvent survenir sur les petites lignes et les petites gares. Celles-ci sont souvent délaissées au regard du faible risque qui pèse sur elles. Ainsi, lorsqu'il est question de sûreté ferroviaire et de réglementation européenne, les petites lignes et petites gares ne semblent pas concernées. Il semblerait effectivement plus probable qu'un rapprochement n'intervienne qu'en ce qui concerne les lignes internationales, l'intervention européenne concernant les règles relatives aux trajets purement internes n'apparaissant effectivement pas pertinente sauf à exiger des minimas. Si les petites lignes et gares sont moins soumises au risque d'atteinte terroriste, leurs passagers ne sont pas à l'abri d'agressions pour autant. C'est pourquoi l'intervention des régions est aujourd'hui essentielle, elle permet de financer la sécurisation des petites lignes et gares de province. Le financement des régions permet de se préoccuper de la sûreté à une plus petite échelle en toute connaissance des besoins du territoire et de ses habitants.

La région Hauts-de-France est un exemple significatif de l'intervention des régions françaises dans le financement de la sûreté ferroviaire. Cette dernière subventionne plusieurs projets dont le but est de fournir à ses habitants un transport ferroviaire plus sûr. La région a dans un premier temps instauré la gratuité des TER pour les forces de police, les pompiers, les agents de sécurité ainsi que les surveillants pénitentiaires pour les trajets entre leur domicile et

⁹⁹⁷ Trains d'Equilibre du Territoire.

⁹⁹⁸ Transport Express Régional.

leur lieu d'affectation⁹⁹⁹ alors qu'il aura fallu attendre le 1er janvier 2022 pour que TGV et les trains Intercités soient gratuits pour les policiers pour les mêmes trajets domicile-travail à l'échelle nationale¹⁰⁰⁰. Cette mesure permet de rendre les transports plus sûrs par la simple présence de ces représentants de l'ordre. L'intérêt est double, d'une part, leur présence est dissuasive et d'autre part, elle permet d'accroître le sentiment de sécurité des passagers du transport ferroviaire. Sur certaines lignes, qui ne sont pas spécialement des petites lignes, la région Hauts-de-France finance également la présence de la police ferroviaire en gare et dans les trains pour les voyages s'effectuant après 20 heures¹⁰⁰¹. La région a de surplus conclu une convention de sécurité des TER avec la gendarmerie nationale le 19 juillet 2018. L'objet de cette convention réside dans la présence de gendarmes réservistes en patrouille dans les gares et les trains de la région. Les patrouilles de trois permettront aux réservistes de contrôler les bagages des passagers voire même leur identité.

Plus récemment, la région Hauts-de-France a même financé l'installation de caméras de surveillance dans plusieurs petites gares¹⁰⁰². La présence de ces caméras surveillant les gares dans lesquelles il n'y a que peu de trafic ferroviaire et peu de personnes permet de se sentir protégé et représente un intérêt non négligeable en termes de répression. Les caméras peuvent permettre d'identifier une personne coupable d'un acte répréhensible dans une gare, ainsi, elles ont également un impact dissuasif. L'objectif de la région est de généraliser ce dispositif sur une grande partie des gares du territoire. L'investissement de la région s'élève à plusieurs centaines de milliers d'euros et celle-ci se dit prête à financer à hauteur de cinquante pour cent les futurs projets d'installation de vidéoprotection dans les gares situées sur son territoire.

A la suite de la libéralisation du transport ferroviaire, les régions vont jouer un rôle très important en matière de sûreté étant donné que, outre le financement, elles pourront instaurer des cahiers des charges aux nouveaux opérateurs dans lesquels seront listées leurs obligations en matière de sûreté. Cette prérogative des régions leur incombe en vertu de leur statut d'autorités organisatrices de transport.

Le rôle des régions quant au financement de la sûreté ferroviaire est primordial notamment pour la protection des lignes et des gares parfois reléguées au second plan. Elles

⁹⁹⁹ V. Région Haut-de France, *Gratuité des transports pour les forces de sécurité : protéger ceux qui nous protègent* [en ligne], www.hautsdefrance.fr, 17 décembre 2016.

¹⁰⁰⁰ V. l'accord passé entre l'État et la SNCF cité par LCI, *Les policiers pourront voyager gratuitement en train dès 2022* [en ligne], www.lci.fr, 3 septembre 2021.

¹⁰⁰¹ V. <https://www.hautsdefrance.fr/ter-plus-surs-soir/>.

¹⁰⁰² V. notamment Région Haut-de France, *Priorité à la sécurité dans les gares et dans les trains* [en ligne], www.hautsdefrance.fr, 16 février 2021.

permettent ainsi aux passagers de bénéficier d'une protection accrue et de lutter contre les actes malveillants qui sont toujours plus nombreux, y compris sur les petites lignes. Malgré cet apport de l'État et des régions, force est de constater qu'une part des coûts de sûreté est supporté par les usagers du transport ferroviaire.

B) L'implication des citoyens dans le financement de la sûreté ferroviaire

Les passagers du transport bénéficiant directement des prestations de sûreté, il semble logique qu'une part des coûts de sûreté soit répercutée sur le prix des billets. Cette pratique semble d'ailleurs inévitable, les entreprises ferroviaires ne peuvent supporter seules les coûts de la sûreté ferroviaire (1°). A ce titre, la proposition d'une taxe de sûreté sur le prix du billet de train doit être étudiée (2°).

1° Le coût de la sûreté ferroviaire répercuté sur les citoyens

Les usagers du transport ferroviaire supportent nécessairement une partie du coût de la sûreté qui est finalement une prestation fournie à ces derniers. Toutefois, cette participation comprise dans le prix du billet doit rester raisonnable et ne pas entraîner une hausse trop importante du prix au risque de détourner les citoyens du transport ferroviaire. Cette répercussion sur le prix du billet engendre naturellement une responsabilité accrue pour les transporteurs qui se doivent de fournir une prestation de sûreté complète aux usagers. La transparence est également très importante, les passagers ont le droit de savoir à quelle proportion ils payent pour la sûreté du transport ferroviaire. C'est pourquoi « il pourrait être également utile, au regard de la libéralisation des services, d'identifier le coût financier des mesures de sûreté sur le billet de train et de définir clairement les obligations des entreprises ferroviaires (notamment étrangères) à l'égard des forces de l'ordre (obligation d'information, conditions de libres accès et circulation des agents publics à bord des trains, etc.) »¹⁰⁰³. La définition de ces obligations est indispensable à l'assurance de la sûreté des trajets effectués par les futurs nouveaux entrants. En France, la sûreté ferroviaire est assurée conjointement par le service interne de sécurité de la SNCF et les forces de l'ordre. A ce titre, les nouveaux

¹⁰⁰³ Muriel Ubéda-Saillard, « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, mai 2015, p. 334-335.

opérateurs ne pourront exiger que la sûreté ferroviaire ne soit assurée que par un service privé de leur choix, qu'il s'agisse de la SUGE ou d'une entreprise privée de sûreté, et empêcher les forces de l'ordre de participer à la sûreté. La répercussion d'une partie du prix de la sûreté sur les usagers engendre l'obligation de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la protection du transport ferroviaire, le concours des forces de l'ordre étant l'un de ses moyens.

Finalement, en France, les citoyens peuvent se retrouver à financer la sûreté ferroviaire de deux manières. A la question de savoir qui de l'utilisateur ou de contribuable supporte les coûts de la sûreté, la réponse semble désigner les deux. D'une part, les usagers apparaissent comme les premiers contributeurs aux coûts de la sûreté parmi la population. Mais d'autre part, la participation des forces de l'ordre à la sûreté ferroviaire dans le modèle français induit une participation indirecte du contribuable, même pour les personnes n'utilisant jamais le transport ferroviaire. Globalement, il est possible d'affirmer que la sûreté ferroviaire est financée non seulement par l'État, les collectivités publiques, les acteurs du transport ferroviaire mais aussi par une frange importante de la population.

Comme évoqué précédemment, le risque de la répercussion des coûts de sûreté sur le prix des billets concerne l'attrait du transport ferroviaire. Dès 2006, le Comité des régions évoquait le fait qu'« il est nécessaire d'approfondir l'évaluation des coûts potentiels, mais il est possible que l'étendue de l'intervention nécessaire ne permette pas de répercuter la totalité du coût des mesures de sécurité sur les usagers, sans diminuer sérieusement l'attrait des transports publics. Il y a lieu d'éviter une augmentation importante du prix des titres de transport, à une époque où il est essentiel, pour des raisons de politiques environnementale, de santé et économique, d'encourager l'usage des transports publics »¹⁰⁰⁴. Le prix des billets, impacté par les mesures de sûreté instaurées, induit de grands enjeux liés à l'envie de la population des États à utiliser les transports ferroviaires qu'il s'agisse des transports en commun ou des transports pour de plus grandes distances.

La préoccupation liée à la nécessité de d'attractivité du transport ferroviaire est aujourd'hui centrale. En effet, il est beaucoup question de nouvelles mesures de sûreté et d'investissements conséquents destinés à améliorer la protection du transport et de ses passagers. Par exemple, la volonté d'augmenter le volume des contrôles en gare est une solution choisie par certains acteurs mais « cela revient en pratique à agrandir les gares, car les quais ne

¹⁰⁰⁴ Avis de prospective du Comité des régions sur « la sûreté de l'ensemble des modes de transport, y compris la question du financement » du 17 novembre 2005, op. cit. note 880, p. 4.

sont pas extensibles. La gare de Paris-Nord est précisément en train d'en faire l'expérience. Pour moderniser son service, Eurostar prévoit de commander [...] de nouvelles rames où pourront s'asseoir 900 passagers et non plus 650. Pour accueillir ces passagers supplémentaires, la Gare du Nord doit étendre le terminal « Transmanche », mais aussi accroître l'espace dévolu aux douaniers, qui seront plus nombreux. Cela nécessite des opérations de bâtiment et travaux publics dont le coût est estimé à plusieurs millions d'euros. La généralisation de ces travaux se traduirait par une augmentation des prix des billets, ou par des impôts supplémentaires »¹⁰⁰⁵. La sûreté ferroviaire constitue à ce titre un domaine paradoxal. D'un côté, il est indispensable d'améliorer les mesures de sûreté avec de nouveaux procédés et moyens tandis que d'un autre côté, les coûts de ces nouvelles mesures ne doivent pas entraîner une hausse excessive du prix des billets. Les réflexions liées à la sûreté ne concernent pas uniquement les moyens d'accroître la sûreté du transport ferroviaire mais également les solutions afin de limiter les coûts et par conséquent les répercussions sur le prix des billets.

La participation des usagers au financement de la sûreté ferroviaire est, dans une certaine mesure, tout à fait logique. Cependant, les intérêts du transport ferroviaire voudraient que cette participation reste raisonnable, mais à partir de quel prix la charge qui pèse sur les usagers est-elle excessive ou dissuasive ? Ceci est très compliqué à jauger. C'est pourquoi il convient d'étudier les propositions permettant de chiffrer la participation des usagers aux coûts de la sûreté, notamment une proposition de taxe sur le prix du billet en France.

2° La proposition d'une taxe sur le prix des billets pour financer la sûreté ferroviaire

En France, une proposition relative au financement de la sûreté ferroviaire a émergé. Il s'agirait d'instaurer une taxe qui serait indexée sur le prix du billet. Dès 2015, Gilles Savary, député de Gironde, estimait qu'« une taxe sécurité sur le transport terrestre s'impose »¹⁰⁰⁶. A la suite des événements du Thalys, le renforcement des mesures de sûreté est apparu comme une évidence, notamment en France. Avec cette nécessité la question du financement de la sûreté et des nouvelles mesures mises en œuvre a émergé. C'est pourquoi la proposition de Gilles Savary est intéressante. Ce dernier explique d'ailleurs qu'« on ne pourra pas faire l'économie d'une taxe de sûreté, appliquée à l'ensemble du transport terrestre, bus Macron compris. Je suis

¹⁰⁰⁵ Olivier Razemon, « Sécourisation » des gares : moins de trains, des trajets plus longs et plus chers [en ligne], lemonde.fr 25 août 2015.

¹⁰⁰⁶ Gilles Savary in *Le rail face à la menace terroriste* [en ligne], Manuel Moragues, Olivier Cognasse, Hassan Meddah, www.usinenouvelle.com, 10 décembre 2015.

en train d'étudier les modalités d'une telle taxe. Hors métro, il y a quelque 2,7 milliards de trajets par an sur le réseau ferré. Appliquer 50 centimes de taxe par trajet permettrait de dégager des moyens non négligeables. Et indispensables. Il faut cesser avec la démagogie tarifaire dans le rail. La SNCF ne peut pas continuer à être une variable d'ajustement financier. Le transport a un coût, la sûreté aussi »¹⁰⁰⁷. Multipliés par le nombre de billets vendus quotidiennement, ces cinquante centimes, qui ne paraissent pas abusifs au premier abord, permettraient un financement conséquent de la sûreté ferroviaire.

Malgré cela, la SNCF a fait savoir par le biais de Guillaume Pépy quelques mois plus tard qu'il n'était pas question d'instaurer une « taxe sécurité »¹⁰⁰⁸. La volonté de la SNCF était d'accroître la sûreté du transport ferroviaire sans aucune augmentation du prix du billet et par conséquent aucune répercussion sur les usagers. Rejeter cette taxe est un argument commercial de la SNCF, afin de ne pas provoquer la gronde de ses passagers. D'autant plus que les usagers supportent déjà une partie du coût de la sûreté répercutée sur le prix de leur billet. La SNCF ne dit d'ailleurs pas le contraire mais affirme seulement qu'il n'y aura pas de hausse des tarifs en relation avec l'amélioration des mesures de sûreté.

La question de l'instauration d'une taxe est apparue pour faire face non seulement à l'augmentation des coûts de la sûreté, mais également à l'augmentation constante de la dette de la SNCF. A ce titre, selon Gilles Savary, « un rapport sur le coût de la sûreté nous évitera de tomber dans ce travers qui veut que l'on ouvre des dépenses supplémentaires en cachant sous le tapis la question du coût »¹⁰⁰⁹. Ainsi, afin de ne pas impacter les usagers dans une trop grande mesure, il est important de bien définir les coûts et limiter les dépenses à ce qui est indispensable à la protection du transport ferroviaire. Pour aller plus loin quant à la définition des coûts de sûreté, Gilles Savary explique qu'« on nous demande de limiter les dépenses de l'État et chacun vient s'abreuver à sa 'mamelle bienfaitante'. Le modèle aérien repose sur l'utilisateur. La culture de la gratuité conduit à ce que chacun se décharge sur l'autre des coûts réels. C'est pourquoi je demande au Gouvernement des précisions sur le coût réel de la sûreté »¹⁰¹⁰. Cette considération liée à l'identification des coûts de sûreté a d'ailleurs été retranscrite dans la loi. La loi du 22

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁰⁸ Christophe Palierse, La SNCF va déployer dans les trains des patrouilleurs armés en civil [en ligne], www.lesechos.fr, 4 avril 2016.

¹⁰⁰⁹ Gilles Savary, François Bonhomme, *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs*, 10 février 2016.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*

mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs dispose que « le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2017, un rapport sur l'évaluation du coût de la sûreté dans les transports collectifs de voyageurs et sur ses modalités de financement »¹⁰¹¹. A l'heure actuelle, ce rapport n'a pas été publié.

Connaître les futures dépenses liées à la sûreté ferroviaire permet de prévoir le budget à allouer à ce domaine et d'effectuer des calculs prévisionnels dégageant la part de l'entreprise dans le financement de la sûreté ainsi que la participation des usagers dans l'appréhension de ces coûts. L'instauration d'une taxe de sûreté poursuit également l'objectif de limiter l'endettement de la SNCF. Une fois encore, avoir conscience de coûts précis est un moyen de limiter l'endettement. En effet, si la sûreté ferroviaire constitue une dépense importante, penser le modèle de la sûreté en dégageant les mesures à prendre et en identifiant les coûts à l'avance engendre l'instauration d'un budget dont les modalités de financements peuvent être anticipées. Dans le cas contraire, instaurer et financer des mesures de sûreté au gré des événements induit une augmentation des dépenses. Il s'agit d'étudier les mesures à mettre en place afin de se focaliser sur des impératifs d'efficacité et de gestion économique. Une fois les coûts identifiés, la part des usagers dans le financement de la sûreté ferroviaire peut-être clairement définie.

L'idée de cette taxe ne fait pas l'unanimité. S'il apparaît que la somme en cause n'est pas excessive, certains estiment que d'un point de vue symbolique, instaurer une taxe serait exagéré. Cette taxe, qui existe pour le transport aérien, ne semble pas être à l'ordre du jour en France en ce qui concerne le transport ferroviaire. Cependant, l'utilisateur du transport ferroviaire paie d'ores et déjà pour les prestations de sûreté assurée en France, c'est également pourquoi cette taxe a pu paraître abusive.

§ 2 : L'encadrement du coût de la sûreté ferroviaire

En tant qu'acteurs incontournables de la sûreté, les acteurs privés de sûreté sont souvent rattachés à l'opérateur historique des États et disposent de moyens leur permettant de fournir des prestations de sûreté à d'hypothétiques nouveaux entrants dont la tarification doit être transparente et juste envers tous les opérateurs, sans favoriser l'opérateur historique. A ce titre,

¹⁰¹¹ Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, article 13.

la tarification de ces prestations doit être contrôlées (A). En effet, le transport ferroviaire se trouve dans un nouveau contexte, ce qui induit la confrontation de la définition des coûts de sûreté ferroviaire avec le respect de règles liées à la libéralisation du rail (B).

A) La tarification contrôlée des prestations de sûreté ferroviaire

Comprendre la nécessité de contrôler la tarification des prestations de sûreté opérée par les services internes de sûreté des opérateurs historiques des États à d'autres opérateurs induit la compréhension de la définition de ces coûts (1°). Le contrôle dont il est question ici, relatif au respect des règles de libre concurrence, est assuré dans chaque État par les autorités nationales de régulation des transports (2°).

1° La tarification des prestations des services internes de sûreté

Pour les États dans lesquels la sûreté ferroviaire est assurée au moins pour partie par le service interne de sûreté de l'opérateur historique, ce qui est notamment le cas de la France, l'ouverture à la concurrence instiguée par l'Union européenne a des conséquences non négligeables sur l'étendue et la tarification des missions de ces services internes. En effet, ces services apparaissent dans ces États comme les acteurs les plus à même d'assurer la sûreté du transport ferroviaire, elles sont les références nationales en la matière. Avec la libéralisation du transport par chemin de fer, les éventuels nouveaux entrants se trouveront dans l'obligation d'assurer un transport sûr à leurs passagers. Pour ce faire, ces derniers vont avoir deux possibilités. D'une part, ils pourront faire appel à leur propre service de sûreté s'ils en ont un ou à une entreprise privée qui remplit les conditions fixées par l'État dans lequel ils souhaitent exercer leur activité de transport. D'autre part, ces nouveaux entrants pourront faire appel au service interne de sûreté de l'opérateur historique de l'État au sein duquel ils se trouvent.

Cette dernière possibilité induit des changements dans l'approche de la tarification des services internes de sûreté. Comme nous l'avons vu précédemment, en France, la SUGE est selon la loi dans l'obligation de fournir ses prestations à tout opérateur qui exerce son activité sur le réseau français et qui en fait la demande¹⁰¹². Afin de ne pas agir en contradiction avec le

¹⁰¹² V. Décret n° 2018-1179 du 18 décembre 2018 modifiant le décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF, article 1^{er}.

principe de libre concurrence, les tarifs pratiqués par la SUGE doivent ainsi être les mêmes pour tous les opérateurs, y compris la SNCF. Les prestations fournies par la SUGE ne doivent pas constituer une mesure anticoncurrentielle favorisant l'opérateur historique qui aurait pour conséquence de décourager les hypothétiques nouveaux opérateurs d'investir le marché français.

Afin de s'assurer du respect de la libre concurrence lors de la tarification des services de la SUGE, la SNCF publie un document de référence au sein duquel les tarifs sont exposés de manière précise selon les missions effectuées. Cette obligation résulte du Code des transports qui dispose à ce sujet que « la SNCF publie chaque année un document de référence et de tarification des prestations de sûreté »¹⁰¹³. Ce document est destiné à assurer la transparence des prix pratiqués et permet de s'assurer après contrôle que ces prix sont bien appliqués à tous les opérateurs qui se sont offerts les prestations de la SUGE. Le document de référence est un texte précis dont l'objectif est de « définir la nature, les conditions de réalisation, la tarification des prestations de sûreté proposées par le service interne de sécurité de SNCF au profit de SNCF Réseau, SNCF Mobilités et des entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national ainsi que de leurs personnels relativement aux dispositions du code des transports, de la loi n°2014-872 du 4 août 2014 et du décret n°2015-845 du 10 juillet 2015 pris en application de l'article 23 de la loi sus citée »¹⁰¹⁴. A la lecture de ce document, les prestations de la SUGE s'avèrent être très fournies. En effet, les prestations fournies par la SUGE, listées de manière complète en vertu du décret du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF¹⁰¹⁵, permettent d'assurer une sûreté globale et pour plusieurs acteurs. Par exemple, pour démontrer l'étendue de ses moyens, la SUGE dispose en plus de ses agents « classiques » d'une unité cynophile, d'équipes d'intervention rapides diverses ou d'équipes spécialisées dans la lutte contre le vandalisme, le vol de métaux ou encore les vols à la tire. Toutes les prestations du service interne sont abordées, aussi bien celles en lien avec la protection des passagers pour les opérateurs que les missions de protection des emprises ferroviaires pour SNCF Réseau. De plus, les missions de la SUGE sont catégorisées selon les situations. Le document de référence fait ainsi part de la possibilité d'effectuer des devis quant aux coûts des missions effectuées en cas de situation de crise dans les grandes

¹⁰¹³ Article L 2251-1-1 du Code des transports.

¹⁰¹⁴ Service interne de sécurité de la SNCF, Document de référence et de tarification des prestations de sûreté de la SNCF, Horaire de service du 10 décembre 2017 au 8 décembre 2018, p. 6.

¹⁰¹⁵ V. Décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF, article 5.

agglomérations. Le document précise également la teneur des prestations de la SUGE pour les entreprises ferroviaires opérant des missions de transport de marchandises, y compris le transport de marchandises dangereuses. La SNCF aborde même dans ce document la mise en place d'un guichet sûreté qui, « en amont de toute relation contractuelle et commande, [...] est la porte d'entrée des entreprises ferroviaires utilisatrices du RFN souhaitant sécuriser leurs personnels et clients, leurs circulations, leurs installations et patrimoine. Le Guichet Sûreté présente aux entreprises ferroviaires le contenu de l'offre sûreté et les prestations proposées et adaptées aux clients, en tenant compte des particularités de leurs offres commerciales et de l'analyse de la délinquance sur leur périmètre »¹⁰¹⁶.

Ce document constitue le catalogue de l'offre de service et des prix exercés par le service interne de sécurité de la SNCF et permet de démontrer que les prix pratiqués sont les mêmes pour tout opérateur souhaitant faire appel aux services de la SUGE. Pour s'assurer de la conformité de ce document de référence aux règles de la libre concurrence, le rôle de l'autorité nationale de régulation est essentiel.

2° Le rôle des autorités nationales de régulation

Les autorités nationales de régulation des activités de transport ont pour objectif global de s'assurer du respect des règles de concurrence notamment, et c'est ce qui nous intéresse ici, en termes de transport ferroviaire. En France, l'ART effectue cette tâche¹⁰¹⁷. Cette dernière est très active dans le domaine ferroviaire, y compris lorsqu'il est question des rapports entre sûreté ferroviaire et libéralisation du rail. L'ART dispose d'une prérogative qui contraint la SNCF à lui soumettre ses tarifs d'une année pour l'autre, ce qui permet à l'autorité d'émettre des avis conformes qui, s'ils sont défavorables, entraînent une modification du document et des tarifs prévus par la SNCF. Cette mission est essentielle en France où la SUGE est liée à l'opérateur historique. Ces avis lient la SNCF en vertu du Code des transports qui, modifié par la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014, dispose que « l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis conforme sur la tarification de ces prestations »¹⁰¹⁸. A ce titre, l'ART a pu être à l'origine de modifications du document de référence et de tarification

¹⁰¹⁶ Service interne de sécurité de la SNCF, op. cit. note 1014, pp. 27 – 28.

¹⁰¹⁷ A noter qu'à la fin de l'année 2019, l'ARAFER est devenue l'ART (Autorité de Régulation des Transports) et verra ses prérogatives élargies notamment au contrôle des activités aériennes.

¹⁰¹⁸ Article L 2251-1-1 du Code des transports.

des prestations du service interne de sécurité de la SNCF. L'autorité de régulation a notamment émis un avis négatif en 2016 qui a conduit à la modification du document de référence de la même année.

Dans cet avis finalement défavorable, l'ART développe une argumentation axée sur la nécessité de transparence et le respect des règles liées à la libre concurrence. Il convient d'aborder quelques points plus précisément pour comprendre le raisonnement de l'ART. En premier lieu, l'autorité de régulation estime que, dans le document de référence qui lui a été présenté, « la méthode de commande proposée par la SNCF s'apparente à l'établissement d'un devis pour lequel la SNCF fixe le tarif d'une prestation selon des paramètres peu explicites résultant de sa propre expertise, sans que le client ne soit réellement mis en mesure de s'engager de manière éclairée, a fortiori en l'absence d'une traçabilité certaine de leur réalisation »¹⁰¹⁹. L'ART pointe ici un manque de transparence qui ne permet pas aux potentiels clients d'avoir les informations nécessaires quant aux prix ainsi qu'au contenu exact des prestations de la SUGE, ce qui induit le risque de discriminations entre les entreprises. L'autorité de régulation conteste et demande la suppression de l'existence d'un volume horaire de commande minimum de 1 000 heures pour bénéficier des prestations du service interne de sécurité de la SNCF, ce qui représente selon elle environ 90 000 euros par ans et qui « peut constituer une barrière à l'entrée pour des entreprises dont le besoin réel correspondrait à un volume inférieur »¹⁰²⁰. De plus, l'avis de l'ART met en exergue l'augmentation significative des tarifs de la SUGE entre 2015 et 2016 et affirme que « le bénéfice retenu par la SNCF ne peut être regardé comme raisonnable »¹⁰²¹. Enfin, l'autorité de régulation regrette le manque de transparence global qui résulte du document de référence qui lui a été soumis.

L'action de l'ART, mais également de toutes les autorités de régulation européennes compétentes en matière de transport ferroviaire, est primordiale dans ce contexte de libéralisation. Cette autorité joue le rôle du gendarme face à l'opérateur historique qui pourrait être tenté de préserver ses intérêts face à l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché ferroviaire national. La facturation des prestations de sûreté du service interne de sécurité de la SNCF pourrait être un moyen déguisé de nuire à la concurrence. La vigilance de l'ART à cet égard

¹⁰¹⁹ ARAFER, avis n° 2016-138 du 12 juillet 2016 relatif à la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF, p. 3, 13.

¹⁰²⁰ *Ibid*, p. 4, 19.

¹⁰²¹ Avis n° 2016-138 de l'ARAFAFER, op. cit. note 1019, p. 7, 43.

n'est qu'une de ses missions parmi d'autres. L'étendue de sa mission de surveillance la pousse à étudier des domaines aussi précis que la tarification des missions de sûreté par la SNCF.

Outre les prérogatives liées à la procédure d'avis conforme, l'ART dispose d'un pouvoir consultatif mais également répressif. Cette dernière effectue des recommandations ou rend des décisions dans une procédure de règlement des différends. De plus, celle-ci peut même infliger des amendes pour les cas de non-respect des principes relevant de la libre concurrence. Les autorités de régulation exerçant leur activité dans le domaine des transports représentent finalement la Commission européenne pour qui la surveillance du respect des règles de la libre concurrence dans tous les États membres représenterait un travail dantesque qui de ce fait ne pourrait être effectué de manière aussi précise qu'il ne l'est par ces acteurs nationaux. De plus, la connaissance précise du système de l'État dans lequel elles exercent leurs missions permet aux différentes autorités de régulation d'agir de manière ciblée et consciente quant à l'influence de l'opérateur historique sur ce système. Le rôle des autorités de régulation telles que l'ART mène à penser la sûreté ferroviaire et son financement non pas uniquement sous un angle sécuritaire, mais également dans un contexte de libéralisation.

B) Le coût de la sûreté ferroviaire face à la libéralisation du rail

Au regard des coûts de la sûreté ferroviaire, ses influences sur le respect de la libre concurrence sont aisément compréhensibles. Ainsi, de manière générale, il s'agit de positionner la sûreté ferroviaire dans ce contexte de libéralisation afin de comprendre les effets de ce mouvement sur la sûreté et inversement (1°). Afin de s'assurer que la sûreté ferroviaire ne constitue pas un motif de préservation des intérêts des opérateurs historiques européens, la transparence de ses coûts apparaît comme une condition incontournable (2°).

1° Sûreté ferroviaire et libre concurrence

Si de prime abord les liens entre la libéralisation du rail et la sûreté ferroviaire ne semblent pas sauter aux yeux, il est néanmoins certain que ces notions ne sont pas étrangères l'une à l'autre. Comme évoqué précédemment, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire peut avoir une influence sur la sûreté. A l'inverse, la sûreté ferroviaire peut avoir des incidences sur l'ouverture à la concurrence ou tout du moins son application. Il convient par conséquent de gérer ces rapports, de les appréhender pour qu'aucun de ces domaines ne vienne nuire à l'autre. L'ouverture à la concurrence peut nuire à la sûreté ferroviaire s'il n'existe pas d'exigences en la matière. En effet, laisser un opérateur exercer sa mission de transport sans exiger un niveau de sûreté de sa part reviendrait à abaisser le niveau de sûreté dans l'État en cause. Dans une autre mesure, la sûreté ferroviaire peut nuire à la libéralisation du rail. Comme il l'a été abordé précédemment, une facturation discriminatoire des prestations du service interne de sécurité de l'opérateur historique peut décourager les nouveaux entrants et ainsi privilégier cet opérateur historique. En ce sens, le jeu de la concurrence serait clairement biaisé.

La sûreté ferroviaire a été absente des discussions liées au quatrième paquet ferroviaire et n'est pas abordée dans le corpus normatif finalisant l'ouverture à la concurrence. Cette absence est certes due à la position des États en matière de sûreté mais elle reste difficilement compréhensible au regard des possibles implications de ce domaine en termes de concurrence réelle et effective du marché ferroviaire. Dès 2015, à la suite de l'attaque du Thalys, la nécessité de mettre en place des nouvelles mesures de sûreté ferroviaire a entraîné chez certains une réflexion relative au respect de la concurrence. Ainsi, Gilles Savary mettait en avant le nécessité de préserver la concurrence dans la mise en place d'une législation européenne contraignante pour les États en matière de sûreté. Celui-ci affirmait à ce propos que, « afin de financer ces mesures sans introduire de distorsion de concurrence intermodale et intramodale, ce paquet devra être accompagné par des lignes directrices communes à l'instauration de taxes de sûreté, répercutables sur le prix des billets des transports collectifs routiers et ferroviaires, et applicables dans le respect du principe de subsidiarité »¹⁰²². Sans juger de nouveau de l'opportunité d'instaurer une taxe de sûreté, l'important ici est de mettre en avant la volonté de ne pas créer de distorsion de concurrence au travers de l'instauration de règles de sûreté.

¹⁰²² Communication de M. Gilles Savary sur la sécurisation des transports à la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, 15 décembre 2015, p. 16.

Pendant plusieurs années, l'objectif principal en termes de transport ferroviaire était la libéralisation. C'est toujours le cas aujourd'hui, toutefois, l'attaque du Thalys a quelque peu modifié la donne. Les préoccupations liées à la sûreté ferroviaire ont naturellement pris de l'ampleur en 2015 et ont entraîné l'instauration de mesures nouvelles. Face aux difficultés dans les tractations du quatrième paquet ferroviaire, la sûreté ferroviaire est apparue comme un élément possiblement perturbateur. Après les années d'effort et de débats, il n'est pas question aux yeux de la Commission européenne et des autorités de régulation que les opérateurs historiques récalcitrants puissent se cacher derrière la facturation des prestations de leur service interne de sûreté pour tenter de contourner les règles difficilement instaurées concernant l'ouverture complète à la concurrence du transport ferroviaire.

Pour prendre une vision inverse, il est possible de voir la sûreté ferroviaire et l'ouverture à la concurrence du transport par rail comme deux éléments finalement complémentaires. La réunion de ces deux éléments est nécessaire à la construction d'un espace ferroviaire unique européen abouti. A l'échelle européenne, sûreté et libéralisation du transport ferroviaire participent à un mouvement de relance de ce mode de transport. Aujourd'hui, s'il semble possible de penser la sûreté en dehors d'un système libéralisé, penser l'ouverture à la concurrence sans prendre en compte la sûreté ferroviaire apparaît compliqué. Finalement, même si les textes européens relatifs à l'ouverture à la concurrence du rail n'abordent pas la sûreté ferroviaire, la création des autorités nationales de régulation des activités ferroviaires découlant des textes européens doit pouvoir combler ce vide. En effet, ces autorités ayant pour objectif de faire respecter le droit de la concurrence sur le territoire de l'État duquel elles se trouvent, les obstacles à la concurrence liés à la sûreté sont abordés et combattus par ces dernières.

La sûreté ferroviaire ne jouit évidemment pas de la même exposition européenne que l'ouverture à la concurrence. Malgré cela, la sûreté ferroviaire se révèle être un élément important de la libéralisation. Les entraves à la concurrence dont la sûreté peut être à l'origine sont multiples. Le cas des prestations des services internes de sûreté des opérateurs historiques est souvent abordé, notamment en France. C'est ainsi que l'ART explique par exemple dans un avis que « pour garantir l'absence de discrimination entre les entreprises ferroviaires, le régulateur juge utile que la SNCF précise dans le document de référence de sûreté les motifs pour lesquels elle refuserait de délivrer une prestation de sûreté à une entreprise. La SNCF devrait apporter la preuve qu'elle a recherché la mise en œuvre de mesures spécifiques pour

répondre aux demandes du transporteur »¹⁰²³. Les atteintes à la concurrence au travers de la sûreté peuvent être faciles à identifier mais la plupart du temps, elles peuvent aussi être sous-jacentes. C'est pourquoi une obligation de transparence doit être respectée en matière de prestations de sûreté ferroviaire.

2° L'indispensable transparence des coûts de sûreté ferroviaire

La complexité de la sûreté ferroviaire induit un éclairage nécessaire sur ses spécificités notamment financières pour garantir une compréhension optimale de ce sujet et vérifier si une atteinte à la concurrence découle de certaines pratiques y attendant. A ce titre, la transparence est un élément clé. A l'image de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen, la transparence est au cœur des réflexions liées à l'ouverture à la concurrence. Sans transparence, il est impossible de vérifier que les entreprises ferroviaire et gestionnaires d'infrastructure respectent pleinement les règles de la libre concurrence. Constamment mise en avant, la transparence est le garant de l'application des principes érigés dans le but d'ouvrir totalement le marché du transport ferroviaire européen.

La sûreté ferroviaire est un domaine peu abordé et par conséquent qui peut parfois paraître obscur. Sachant que chaque État détermine les mesures de sûreté applicable sur son territoire, des disparités peuvent exister. De plus, le rôle des services internes de sécurité des opérateurs ferroviaires historiques, dans les États où ils assurent la sûreté du transport ferroviaire, est destiné à s'accroître avec l'ouverture à la concurrence du transport interne de voyageurs. Ces deux éléments combinés, ajoutés à l'importance de ne pas rendre publique l'intégralité des mesures instaurées, mettent un voile sur la sûreté ferroviaire. Or, s'il est nécessaire de garder certaines mesures secrètes à des fins d'efficacité, l'atteinte à la concurrence n'est plus acceptable. C'est pourquoi les autorités de régulation doivent faire la lumière sur les pratiques financières en lien avec la sûreté ferroviaire, c'est-à-dire sur les méthodes de tarification des pratiques. La transparence n'est cependant pas uniquement nécessaire pour ces autorités qui cherchent à lever les barrières contre l'ouverture à la concurrence. La transparence est un élément essentiel pour les nouveaux entrants. Pour reprendre l'exemple de la France, la SUGE est rattachée à la SNCF. A ce titre, cette dernière décide du prix des prestations de son service interne de sûreté. L'ART met en exergue une nécessité de transparence de ce que

¹⁰²³ ARAF, *Tarifs de la sûreté ferroviaire : les principales recommandations de l'Araf*, 19 juin 2015.

recouvrent les coûts et les missions annoncées par le document de référence afin que les nouveaux entrants aient toutes les informations nécessaires afin de prendre la décision ou non de faire appel aux services de la SUGE. La transparence est le moyen principal pour les nouvelles entreprises ferroviaires souhaitant opérer en France en l'occurrence de choisir son prestataire de sûreté en toute connaissance de cause. De plus, la transparence est essentielle pour déceler les cas de discrimination d'une entreprise ferroviaire par rapport à une autre dans le sens ou une pleine clarté, une pleine transparence des prestations effectuées et de leurs coûts permet de vérifier si les sommes demandées aux opérateurs sont les mêmes pour des missions identiques.

Pour toutes ces raisons, la transparence est grandement mise en avant en général, mais également en ce qui concerne spécifiquement le financement de la sûreté ferroviaire. A ce titre, la transparence concernant la sûreté est prônée par les autorités de régulation plus que par les textes européens. L'ART en France est le garant de la transparence du prix des missions de sûreté assurées par la SUGE. La loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014 a même modifié l'article L 2251-1-1 du Code des transport et dispose que « l'exécution [des prestations de la SUGE] s'effectue dans des conditions transparentes, équitables et sans discrimination entre les entreprises ferroviaires »¹⁰²⁴. La transparence ne concerne pas uniquement la tarification des prestations mais également, et c'est important, l'exécution de ces prestations. Il est nécessaire que les opérateurs qui payent pour une certaine prestation puissent s'assurer du contenu de celle-ci et qu'elle est identique à celle proposée à l'opérateur historique pour le même prix et dans les mêmes conditions. Cette disposition permet de vérifier l'égalité de traitement entre tous les opérateurs effectuant une mission de transport sur le réseau ferroviaire d'un même État. L'ART a également mis en avant la nécessité de transparence dans son avis du 12 juillet 2016 dans lequel elle « demande à la SNCF, d'une part, de clarifier et d'uniformiser la méthodologie de commandes entre les différents clients et, d'autre part, d'améliorer la transparence relative à la description des prestations et leur suivi »¹⁰²⁵. Dans la suite de cet avis, une section est dédiée à la transparence qui, dans le document de référence de sûreté, n'était pas respectée selon l'ART.

En lien avec la transparence, l'indépendance de la direction de la sûreté vis-à-vis de l'opérateur historique est inhérente au bon déroulement de l'ouverture à la concurrence et de

¹⁰²⁴ Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, article 23.

¹⁰²⁵ Avis n° 2016-138 de l'ARAFER du 12 juillet 2016 relatif à la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF, op. cit. note 1019, p. 3, 15.

l'application du principe de non-discrimination dans la fourniture des prestations de sûreté. Dès 2013 et par conséquent avant la réforme de la SNCF de 2014, le cabinet Sia Partners mettait en avant le fait que « la condition *sine qua non* pour que [la SUGE] puisse mutualiser ses prestations est l'assurance qu'elle accomplisse ses missions sans discrimination entre les différentes entreprises ferroviaires. Cela passe par la mise en place d'une indépendance forte de la Direction de la sûreté au sein du futur Pôle Public Unifié, à l'image des mesures qui seront prises pour assurer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure »¹⁰²⁶. Sans cette indépendance de la direction de la sûreté, la transparence et la non-discrimination des prestations de sûreté seraient remises en question.

L'encadrement du coût de la sûreté ferroviaire s'effectue pour le moment au niveau national. C'est pourquoi il est possible de se demander si une approche européenne des coûts de la sûreté et de son financement ne serait pas pertinente.

§3 : *Quid d'une gestion européenne des coûts de sûreté ferroviaire ?*

Aborder la question des coûts de la sûreté ferroviaire à l'échelle européenne reviendrait, à l'instar de tout ce qui est en lien avec la sûreté ferroviaire, à procéder à un rapprochement des législations tout en répondant aux exigences parfois contradictoires des États membres. Cependant, une telle démarche serait intéressante dans la création d'un modèle de sûreté européen s'inscrivant dans le mouvement d'ouverture à la concurrence même si, pour rappel, cette hypothèse n'est pas à l'ordre du jour. Afin de comprendre l'intérêt et l'opportunité d'aborder les coûts de la sûreté à l'échelle de l'Union, il est nécessaire de comprendre en premier lieu que l'appréhension de ces coûts est délicate, *a fortiori* lorsqu'il est question d'un rapprochement de ces derniers (A). Malgré l'intérêt évident que pourrait avoir une approche européenne, force est de constater qu'elle ne pourrait être totale, que l'appréhension européenne des coûts de sûreté aurait indubitablement des limites (B).

¹⁰²⁶ Sia Partners, *La sûreté ferroviaire : quel modèle organisationnel mettre en place pour assurer la sécurité des biens et des personnes ?* [en ligne], transport.sia-partners.com, 23 avril 2013.

A) La délicate gestion européenne des coûts de sûreté ferroviaire

L'un des acteurs principaux susceptible de participer à la création d'une approche européenne des coûts de sûreté ferroviaire semble être le LANDSEC (1°). Mais pour parvenir à un modèle européen dans lequel l'appréhension des coûts de sûreté serait plus ou moins harmonisée, la prise en compte des différents modèles étatiques apparaît inévitable (2°).

1° L'influence du LANDSEC sur les coûts liés à la sûreté ferroviaire

« Les réflexions du LANDSEC devraient aboutir, *in fine*, à l'élaboration de concepts et méthodes de sûreté adaptées aux caractéristiques du transport ferroviaire et acceptables tant socialement qu'économiquement »¹⁰²⁷. Dans un premier temps, le travail du LANDSEC doit participer à une approche de limitation des coûts. Il s'agit de mettre en œuvre des règles communes économiquement acceptables non seulement pour les États, mais également pour les entreprises ferroviaires ainsi que les usagers du transport sur lesquels une partie des coûts de sûreté se répercute. Ainsi, une des tâches principales du LANDSEC en termes de coûts de sûreté consiste à mener des réflexions quant aux moyens d'accroître la protection du transport ferroviaire tout en limitant les coûts engendrés. La question qui se pose dorénavant est de savoir si, au-delà de la volonté de réduction des coûts, il est plausible de penser que le LANDSEC peut avoir une influence sur la création de règles ou de lignes directrices concernant les trajets internationaux et instaurant des coûts similaires.

De manière globale, si la Commission européenne parvenait un jour à créer un corpus de règles juridiquement contraignantes instaurant des règles communes sur les trajets internationaux, les coûts devraient être sensiblement identiques ou au moins calculé sur une base commune. Cette condition de voir nivelés les coûts de sûreté ferroviaire est essentielle au regard de l'objectif poursuivi par les différents paquets ferroviaires qui œuvrent à l'ouverture à la concurrence du rail. En effet, exiger un niveau minimal de sûreté ferroviaire participe à la détermination de coûts minimaux qu'auront notamment à supporter les entreprises ferroviaires qui souhaitent exercer des trajets internationaux. La transparence des coûts induit une pleine connaissance de l'investissement à effectuer. Malgré l'importance que pourrait revêtir le nivellement des coûts de sûreté ou au moins un rapprochement de ceux-ci, cette hypothèse

¹⁰²⁷ Muriel Ubéda-Saillard, *op. cit.* note 1003, p. 335.

semble compliquée à concrétiser. Outre les obstacles étatiques, la détermination des coûts de la sûreté ferroviaire est soumise à une instabilité constante liée au risque et à son évolution.

Afin de procéder à un rapprochement des coûts, le travail du LANDSEC devrait considérer une multitude de facteurs au risque de nuire à la protection du transport ferroviaire. Instauration des mesures communes dans ce domaine nécessite d'avoir la certitude qu'elles garantissent un niveau élevé de sûreté. L'objectif est de procéder à un nivellement par le haut. Indirectement, le rapprochement des mesures de sûreté applicables au transport ferroviaire international de voyageurs devrait conduire à un rapprochement des coûts, c'est-à-dire que la sûreté ferroviaire aurait le même impact économique sur tous les protagonistes de ce mode de transport. Intervenir sur les coûts de la sûreté ferroviaire permettrait par conséquent non seulement de favoriser la libéralisation du rail mais également la diffusion d'un modèle de sûreté transparent pour les entreprises et pour les usagers qui verront le prix de leur billet ne pas être impacté de manière disproportionnée par les coûts de la sûreté.

Limiter les coûts de la sûreté ferroviaire et les rapprocher induit nécessairement l'existence de mesures communes à tous les transporteurs effectuant des trajets internationaux. C'est pourquoi ce rapprochement semble compliqué. Le rôle du LANDSEC serait *in fine* ici de se concerter avec les experts des États membres afin de faire émerger des mesures dont les coûts sont raisonnables pour tous, ou tout du moins adaptés au niveau de sûreté recherché. Penser une hypothétique approche européenne des coûts de la sûreté ferroviaire paraît cependant compliqué et même non indispensable en raison de l'existence de différents modèles de financement et de gestion des coûts selon les États membres de l'Union européenne.

2° La réglementation des coûts de la sûreté ferroviaire selon les modèles étatiques

L'existence de différents modèles de sûreté a naturellement une incidence sur la gestion des coûts. Selon les États, les coûts de la sûreté pèsent sur l'État, sur les entreprises, sur les usagers, sur le contribuable ou bien encore sur plusieurs d'entre eux à la fois. Les coûts de sûreté sont ainsi différents selon les prestations et les prestataires de ces missions. Procéder à une uniformisation des coûts de la sûreté sur les trajets internationaux induirait une prise en compte de ces spécificités étatiques. D'ailleurs, les différences entre États pourraient être à l'origine d'un blocage à ce niveau. Il paraît très compliqué, voire impossible, de procéder à un rapprochement des coûts lorsque les modèles de sûreté entre deux États apparaissent opposés

l'un à l'autre, par exemple un modèle dans lequel l'État a la charge de la sûreté face à un modèle qui fait peser cette responsabilité sur les entreprises ferroviaires. Selon les exigences de chaque État, l'investissement n'est pas le même.

Ainsi, le débat n'est pas de rendre les coûts de la sûreté ferroviaire strictement identiques en toute circonstance mais plutôt de tenter de créer une approche commune qui, malgré la multitude d'acteurs de la sûreté, puisse s'intégrer dans une optique de création d'un niveau minimum garanti à l'échelle de l'Union à un coût identifiable et raisonnable. En d'autres termes, l'objectif n'est pas de créer un niveau de sûreté unique sur l'intégralité du réseau ferroviaire transeuropéen et d'empêcher l'existence de mesures plus strictes assurant un niveau de sûreté plus élevé dans certains États. La création d'un niveau minimum européen de sûreté permet aux entreprises souhaitant opérer sur le réseau européen de prendre connaissance des prérequis relatifs à la sûreté, exigeant ainsi un certain investissement, tout en leur laissant la possibilité de mettre en œuvre des mesures plus poussées.

Finalement, l'approche des coûts de sûreté peut varier mais il est tout de même possible d'imaginer un modèle européen pour les trajets à grande vitesse et internationaux. Pour ce qui concerne la présence humaine, qu'il s'agisse de policiers ou de membres d'un service interne de sûreté, fixer un nombre minimum d'agents en gare et dans les trains peut se chiffrer d'une manière semblable. En termes de moyens matériels, la question se pose encore moins. Il peut s'agir d'exiger un nombre minimum de caméras ou de portiques. Encore une fois, les coûts peuvent faire l'objet d'un rapprochement.

Pour le moment, les coûts de sûreté vont être revus et adaptés par chaque État afin de respecter les principes de la libre concurrence. Chaque État et entreprises a également la volonté de réduire les coûts de la sûreté ferroviaire. L'appréhension des coûts de sûreté par les États membres de l'Union européenne n'est finalement pas si différente dans son essence. Si les coûts sont parfois supportés par des acteurs différents, la gestion des coûts de sûreté semble similaire. En effet, il est nécessaire de rappeler que l'objectif commun est généralement de contrôler les coûts de sûreté tout en assurant un niveau optimal de protection au travers de la gestion des risques et du rapport coûts/efficacité.

En termes de transport interne, il n'est pas question d'harmonisation de l'approche des coûts et des modes de financement. En revanche, les règles de l'ouverture à la concurrence imposent un traitement identique de la sûreté pour tous les opérateurs exerçant une activité sur un même réseau. C'est-à-dire que pour le moment, les opérateurs étrangers provenant d'un État

dans lequel la sûreté pèse exclusivement sur l'État par exemple se retrouveront possiblement à exercer une activité dans un État au sein duquel la charge de la sûreté pèse sur les entreprises. A ce titre, celles-ci vont devoir s'attacher les services d'un service interne de sûreté. Ce sont bien les entreprises qui devront s'adapter. S'ajoute à cela la question relations avec les forces de l'ordre de l'État dans lequel le nouvel opérateur intervient. Un opérateur provenant d'un État dans lequel seul son service interne de sûreté est en charge de la sûreté pourrait exercer son activité de transport dans un État où cette charge appartient au moins partiellement aux services de police. Dans ce cas, les relations avec les forces de l'ordre ainsi que les conditions d'accès aux trains de ces dernières doivent être abordées. De plus, le financement de la sûreté en France pose encore des questions avec la libéralisation. Sans approche européenne, les États doivent créer un modèle juste. A ce titre, en l'absence d'obligation pour les opérateurs de contractualiser avec la SUGE, certains se demandent s'il ne serait pas préférable d'instaurer une contribution obligatoire pour financer le service d'intérêt général que constitue la sûreté ferroviaire¹⁰²⁸.

L'appréhension européenne des coûts de la sûreté ferroviaire ne semble pouvoir concerner que les trajets à grande vitesse et internationaux, ce qui dénote d'ores et déjà de la limite de cette approche de l'Union.

B) Les aspects particuliers de l'appréhensions des coûts de la sûreté ferroviaire

Au titre des particularités liées aux aspects financiers de la sûreté ferroviaire, le financement de la sûreté des infrastructures d'importance vitale est un cas spécifique (1°). Le coût de la sûreté ferroviaire peut également se mesurer d'une manière différente de celle abordée jusqu'à présent. En effet, il est possible d'aborder les coûts de l'échec ou de l'inefficacité de la sûreté ferroviaire (2°).

¹⁰²⁸ V. Question écrite n° 08521 de Mme Anne-Marie Bertrand du 24 janvier 2019 à la Ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports sur le devenir de la surveillance générale (SUGE), chargée de la police ferroviaire.

1° Le financement de la sûreté des infrastructures d'importance vitale

S'il existe une approche européenne du recensement des infrastructures critiques européennes¹⁰²⁹, leur sûreté ainsi que son financement restent sous la responsabilité des États sur lesquels se trouvent ces infrastructures ainsi que, pour les infrastructures ferroviaires critiques, des entreprises concessionnaires. En ce qui concerne les infrastructures d'importance vitale, l'exemple du tunnel sous la Manche est encore une fois l'exemple principal. Le financement de la sûreté ferroviaire de cette infrastructure est ainsi assuré par la France et le Royaume-Uni, par Getlink qui est concessionnaire de la ligne ainsi que par Eurostar qui est une entreprise qui exploite notamment cette ligne. De plus, le coût des mesures de sûreté ferroviaire appliquées au tunnel sous la Manche se répercutent en partie sur le prix du billet des voyageurs. Le document de référence pour l'utilisation du lien fixe expose le fait qu'« un accord sera conclu sur la base d'une acceptation par l'entreprise des conditions générales d'utilisation du Lien fixe Transmanche entre chaque Entreprise Ferroviaire et Eurotunnel. Ces conditions [...] suivent les principes définis dans le Document de Référence Annuel pour l'Utilisation du Lien fixe et incluent toutes les dispositions administratives, techniques et financières nécessaires pour satisfaire aux exigences en matière de sécurité, sûreté et assurances »¹⁰³⁰.

La sûreté du tunnel sous la Manche résulte de mesures prises par les deux États précités qui ont tenté d'instaurer un niveau élevé de protection de l'infrastructure et des personnes l'utilisant. A ce titre, le financement de la sûreté par les États semble conséquent. La forte présence de force de l'ordre aux entrées du tunnel renforce cette idée. Malgré ce que l'on pourrait penser, le partage des charges entre la France et le Royaume-Uni ne sont pas strictement identiques. En effet, les britanniques souhaitant instaurer des mesures plus strictes, il a pu arriver que ces derniers financent seuls certains dispositifs de sûreté. C'est le cas par exemple du dispositif Cyclamen. Il s'agit d'un « dispositif de détection passif des matières radioactives et fissiles par portiques, dont l'objet est d'assurer la protection du Tunnel sous la Manche contre l'introduction illicite de ces matières dans le Tunnel vers le territoire du Royaume-Uni. Ce dispositif est constitué de portiques détectant la présence de radioactivité dans les véhicules. En outre, chaque portique est muni de caméras de vidéosurveillance

¹⁰²⁹ V. Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 345 du 23 décembre 2008, p. 75 – 82.

¹⁰³⁰ Eurotunnel, *Document de référence annuel pour l'utilisation du lien fixe, Horaire de service 2020*, 15 décembre 2018, p. 10.

permettant d'identifier précisément les véhicules suspects »¹⁰³¹. La mise en œuvre d'un tel système est le fruit de la volonté du Royaume-Uni, c'est pourquoi « la partie britannique prend à sa charge la totalité des frais d'acquisition, d'installation, d'exploitation, de maintien en conditions opérationnelles et de démantèlement des équipements du dispositif Cyclamen ainsi que l'indemnisation de tout dommage ou préjudice résultant de leur installation, exploitation et démantèlement. La partie britannique prend également en charge les frais d'expertise nécessaire à l'identification de la nature et du niveau du risque ou de la menace »¹⁰³². Ainsi, les exigences de chacune des parties peuvent se réaliser à condition notamment d'en assurer le financement. Cette possibilité fait du financement de la sûreté ferroviaire du tunnel sous la Manche un système inédit permettant de parvenir à un niveau élevé de sûreté basé sur les besoins et exigences de chaque État concerné.

Malgré les spécificités du financement de la sûreté du tunnel sous la Manche qui semblent exclure l'Union européenne, force est de constater qu'il existe tout de même des principes issus du droit de l'Union européenne dont l'application reste obligatoire. C'est le cas pour tous les principes liés à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, notamment celui de non-discrimination. C'est pourquoi le document de référence précité évoque le fait que, « conformément au Chapitre IV de la Directive 2012/34/UE, Eurotunnel applique un cadre de tarification de manière non discriminatoire permettant l'utilisation du réseau ferroviaire du Lien Fixe Transmanche par les Entreprises Ferroviaires »¹⁰³³. Cette affirmation vaut évidemment pour la sûreté qui, de manière générale, ne doit pas constituer un moyen de fausser le jeu de la libre concurrence. Afin de s'assurer du respect du principe de non-discrimination, les autorités française et britannique de régulation compétentes en matière de transport ferroviaire ont conclu un accord destiné à leur permettre d'agir et de s'assurer du respect des règles instaurées en vertu de la libéralisation du rail. A ce titre, l'ART et l'Office of Rail Regulation ont signé un accord de coopération en matière de régulation économique de la Liaison Fixe transmanche. L'objectif principal de cette coopération est de créer un cadre visant à « promouvoir une concurrence équitable entre les entreprises ferroviaires et assurer un accès transparent et non discriminatoire à la Liaison Fixe »¹⁰³⁴. Cet objectif ne peut être atteint si les règles relatives aux coûts ainsi

¹⁰³¹ Accord du 10 mai 2012 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pour la mise en œuvre du dispositif Cyclamen dans le terminal français du tunnel sous la Manche situé à Coquelles, article 1^{er}.

¹⁰³² *Ibid*, article 4.

¹⁰³³ Eurotunnel, *op. cit.* note 1030, p. 20.

¹⁰³⁴ Accord de coopération entre l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et l'Office of rail regulation en matière de régulation économique de la Liaison Fixe transmanche du 16 mars 2015, article 4, 1, i).

qu'au financement de la sûreté de liaison fixe ne sont pas transparents et non discriminatoires. L'instauration d'une telle coopération dénote une volonté de faire respecter les principes du droit de l'Union européenne primordiaux dans le cadre de l'ouverture à la concurrence et qui s'appliquent à la sûreté. Il sera intéressant de voir comment ces principes seront énoncés dans le nouveau régime juridique applicable au Tunnel sous la Manche consécutivement au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Si le droit de l'Union européenne a finalement eu une influence sur les coûts et le financement de la sûreté du tunnel sous la Manche, les particularités de ce dernier entraînent l'application de règles spécifiques. Getlink a d'ailleurs investi beaucoup d'argent depuis 2015 afin d'augmenter le niveau de sûreté au travers de la création d'un nouveau poste central de sûreté en 2017, l'installation de nouvelles caméras de surveillance ou encore le financement de scanners pour les trains de fret. Reste à observer les conséquences du Brexit sur cet aspect également. Cela étant dit, le financement de la sûreté des infrastructures critiques ne représente pas l'unique spécificité dans le financement de la sûreté ferroviaire. Lorsque les mesures de sûreté faillissent, le régime de responsabilité applicable est propre à chaque État, il n'existe pas de réponse européenne à l'échec de la sûreté ferroviaire ainsi qu'au coût de celui-ci.

2° Le coût de l'échec des mesures de sûreté ferroviaire

Outre la question des assurances face aux actes illicites, évoquer les coûts de l'échec de la sûreté ne se limitent pas à l'appréhension financière des dégâts matériels occasionnés par une atteinte. Malgré l'importance des coûts liés aux dégradations du matériel roulant ou des infrastructures déjà évoqués, il semble essentiel d'aborder une autre facette de l'échec des mesures de sûreté ferroviaire et de ses implications notamment financières. Lorsqu'il est question des aspects financiers de la sûreté ferroviaire, la responsabilité des États, des gestionnaires d'infrastructure, des entreprises ferroviaires ou des prestataires de missions de sûreté ne peut être évincée. S'il ne s'agit en termes de sûreté que d'une obligation de moyens, les personnes ayant subi un préjudice relevant de la sûreté peuvent agir contre l'un de ces acteurs. Comme le rappelle le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, « les entreprises ferroviaires, les gestionnaires de l'infrastructure et les gestionnaires des gares prennent, en accord avec les autorités publiques, les mesures appropriées dans leurs domaines

de compétence respectifs et les adaptent en fonction du niveau de sécurité défini par les autorités publiques pour assurer la sécurité personnelle des voyageurs dans les gares et à bord des trains, ainsi que pour gérer les risques. Ils coopèrent et s'échangent des informations sur les meilleures pratiques en matière de prévention des actes susceptibles de compromettre la sécurité »¹⁰³⁵. Si le terme de sécurité est mis en avant, il s'agit bien de sûreté ferroviaire. L'obligation de sûreté existe bel et bien, ses implications sont centrales en cas d'atteinte à la sûreté d'un ou plusieurs passagers.

Aborder la sûreté ferroviaire comme un droit des voyageurs et une obligation du transporteur induit une réflexion autour de la responsabilité. En cas d'atteinte sur le transport ferroviaire se répercutant sur un ou plusieurs voyageurs, ces derniers ont la possibilité d'agir afin d'obtenir réparation du préjudice subi au travers du versement de dommages et intérêts. En ce sens également, l'échec des mesures de sûreté ferroviaire peut avoir un coût économique important. La responsabilité qui pèse sur les entreprises ferroviaires est grande, les menaces sont nombreuses et variées et peuvent être d'origines diverses. Ainsi, « l'obligation de sécurité dont est tenue la SNCF s'étend à la sûreté des voyageurs vis-à-vis de tout élément extérieur, et notamment des autres passagers du train »¹⁰³⁶. A ce titre, la jurisprudence française relative à l'agression de voyageurs dans les gares ou les trains est fournie. A l'instar de ce qu'elle admet en termes de sécurité, la Cour de cassation a souvent admis l'existence d'une obligation de sécurité de résultat, y compris lorsque la sûreté était en jeu¹⁰³⁷. Cette appréhension de l'obligation de sûreté semble excessive et dénote pour certains notamment de « la sévérité de la Cour de cassation à l'égard de la SNCF »¹⁰³⁸. En cas d'agression d'un passager, « deux moyens peuvent être employés par le transporteur : le premier consiste à établir que l'agression de la victime résulte d'un cas de force majeure, le second vise à invoquer l'absence de preuve, par le fonds de garantie, du lien contractuel unissant le transporteur à la victime »¹⁰³⁹. C'est pourquoi les conditions d'imprévisibilité et d'irrésistibilité sont centrales dans la jurisprudence française.

¹⁰³⁵ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, article 26.

¹⁰³⁶ Inès Gallmeister, « Aggression d'un voyageur : exonération de la SNCF pour force majeure – Cour de cassation, 1^{re} civ. 23 juin 2011 », *Recueil Dalloz*, juillet 2011.

¹⁰³⁷ V. Patrice Jourdain, « La rigueur de l'obligation de sécurité de résultat pesant sur la SNCF : l'agression d'un voyageur n'est pas un cas de force majeure exonératoire », *Recueil Dalloz*, juillet 2001.

¹⁰³⁸ Patrice Jourdain, « Force majeure : la difficile exonération de la SNCF, prise en sa qualité de gardien de la chose, qui invoque une cause étrangère (fait de la victime ou fait du tiers) », *RTD civ.*, juin 2001.

¹⁰³⁹ Stéphanie Roth, « L'action récursoire du FGTI à l'encontre du transporteur ferroviaire de personnes, à la suite de l'agression d'un usager », *AJ pénal*, janvier 2016.

Sans décrire précisément les arrêts en cause, force est de constater que la SNCF a été condamnée à de nombreuses reprises au paiement de dommages et intérêts. La question qui se pose est celle de l'intérêt d'un rapprochement des législations européennes en termes de responsabilité des transporteurs ferroviaires en cas d'atteinte subie par un passager. Chaque État dispose de son propre système répressif, un rapprochement des législations pourraient permettre de clarifier l'étendue de l'obligation de sûreté des transporteurs ferroviaires ainsi que les possibilités pour les personnes ayant subi un préjudice d'agir en justice. Selon les États, les sanctions admises ne seront pas les mêmes, ce qui peut provoquer des différences dans l'approche de la sûreté. La création d'un socle commun de mesures de sûreté sur les trajets internationaux pourrait valablement être accompagné de mentions concernant la rigueur de l'obligation de sûreté ainsi que les causes d'engagement ou d'exonération des entreprises ferroviaires.

Mais avant tout, lutter contre les coûts de l'échec ou les diminuer nécessite l'instauration de mesure dont l'efficacité permet non pas d'éradiquer le risque mais de mieux le gérer. Créer un modèle européen de responsabilité des entreprises ferroviaires en termes de sûreté permettrait aux voyageurs de bénéficier de droits identiques sans se préoccuper les États dans lesquels ils se trouvent, à un niveau plus élevé que celui mis en place par le règlement relatif aux droits et obligations des voyageurs cité précédemment¹⁰⁴⁰. L'échec des mesures de sûreté est une possibilité constante mais il est possible de mieux le gérer via un investissement dans des mesures plus efficaces et uniformisées, ou également au travers d'une meilleure appréhension des suites de cet échec avec la création d'un régime européen de responsabilité des acteurs du transport ferroviaire en cas d'atteinte à la sûreté.

¹⁰⁴⁰ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, op. cit. note 1035.

Conclusion du Chapitre

Le contexte ferroviaire est bel bien spécifique et induit ainsi la mise en œuvre de mesures de sûreté adaptées. Si la nécessité d'avoir des règles spécifiques au transport ferroviaire semble logique, cela n'exclut pas la mise en œuvre de mesures appliquées à d'autres modes de transport. Au-delà ces caractéristiques techniques et matérielles du transport ferroviaire, les considérations d'ordre public et de souveraineté liées à ce mode de transport et à ses infrastructures captives compromettent fortement les chances de voir émerger une réglementation européenne sur le sujet. La question qui se pose *in fine* est celle de l'intérêt d'une telle réglementation car finalement, malgré certaines failles, il apparaît que les États, et c'est le cas de la France notamment, prennent ce sujet au sérieux et mettent sur pied, dans certains cas en collaboration avec les services internes de sécurité de l'opérateur national historique, des systèmes de sûreté efficaces.

S'ajoutant aux aspects réglementaires, les aspects financiers de la sûreté ferroviaire sont centraux. Dans la mesure où des investissements importants sont en jeu, le travail de recherche en amont est primordial. Ce dernier permet de cibler les besoins réels de sûreté, de détecter et de gérer les risques selon le degré de dangerosité. Chaque système national dispose de ses méthodes et les coûts de la sûreté ne sont pas les mêmes mais de manière générale, la volonté émergente de diminution des coûts de sûreté ferroviaire ne doit pas mener à un abaissement global du niveau de sûreté. Dans ce contexte de libéralisation, l'appréhension des coûts de la sûreté ferroviaire constitue un enjeu central. Le rapprochement partiel des coûts de sûreté est finalement tributaire d'un rapprochement des mesures et de la méthode. Aborder l'aspect financier de la sûreté ferroviaire revient non seulement à mettre en avant le respect des règles liées à la libre concurrence mais également à trouver des moyens de réduire les coûts tout en augmentant le niveau de protection du transport. Le respect des règles de concurrence est le fil conducteur de ce raisonnement sur les coûts de la sûreté ferroviaire, l'objectif est que tout opérateur doit être traité de la manière dont on traite ceux qui exercent une activité de transport similaire.

Sans qu'il existe de régime européen de sûreté ferroviaire, il semble que l'implication de nombreux acteurs européens dans la sûreté ferroviaire participe à une réflexion européenne en la matière.

Chapitre 2 : La coordination des acteurs

Outre le LANDSEC, plusieurs acteurs semblent devoir être impliqués dans le cas où la construction de normes européennes de sûreté ferroviaire venait à se concrétiser. A l'heure actuelle, l'action des acteurs abordés ici participe à l'émergence de principes communs. L'une des difficultés de l'approche européenne de la sûreté est de pouvoir réunir les opinions des différents acteurs européens concernés. Contrairement à sa dimension nationale, la sûreté européenne est le fruit de négociations et de discussions au cours desquelles des points de vue peuvent diverger en fonction du statut ou des intérêts de certains participants. Il est également nécessaire de prendre en compte les avis d'acteurs qui ne sont pas directement concernés par la sûreté ferroviaire mais dont les activités sont susceptibles d'être impactées par les mesures de sûreté ou simplement car leur expertise peut mener à une amélioration des mesures proposées et mises en œuvre. La sûreté ferroviaire est un domaine pour lequel les objectifs poursuivis sont communs avec de nombreux domaines ou acteurs européens. Ainsi, la sécurité globale de l'Union est assurée par une multitude de domaines au sein desquelles la sécurité ou la sûreté ferroviaire sont assurées. Partant de ce constat, la sûreté ferroviaire européenne doit s'intégrer dans le processus général de sécurisation de l'Union.

Parmi les protagonistes à prendre en compte se trouvent en premier lieu les acteurs européens, qu'ils soient institutionnels ou qu'il s'agisse d'acteurs en rapport direct avec le transport ferroviaire (Section 1). Leur influence est conséquente étant donné qu'ils opèrent sur le territoire de l'Union européenne. Cependant, il existe d'autres acteurs que l'on peut décrire comme étant plus atypiques au regard de la sûreté ferroviaire européenne (Section 2). Malgré cela, il convient d'appréhender leur apport à la sûreté ferroviaire au regard des conséquences qu'il pourrait avoir.

Section 1 : Les acteurs institutionnels et professionnels européens

Des acteurs importants de l'Union européenne peuvent influencer le travail mené autour de la sûreté ferroviaire malgré le fait que leur mission principale semble bien éloignée de ce domaine. Or, l'influence de ces acteurs se situe dans l'ancrage des mesures de sûreté dans les politiques existantes de l'Union, politiques menées par les acteurs ici en cause. Ainsi, l'apport des agences européennes traitant de la sécurité globale de l'Union européenne est flagrant, le

travail de ces dernières peut directement participer à la sûreté ferroviaire (§1). Aux côtés de ces agences, force est de constater la nécessité d'inclure les organisations ferroviaires européennes dans les réflexions menées autour de la sûreté ferroviaire (§2). En effet, ces organisations regroupent les protagonistes nationaux du transport ferroviaire qui peuvent de ce fait apporter leurs expériences lors des débats et mettre en avant les particularités du système appliqué dans chaque État membre.

§1 : Le rôle des agences européennes

Une multitude d'agences européennes existe actuellement dont certaines ont pour mission de renforcer la sécurité des citoyens européens et ce, à différentes échelles. La coopération est un thème central de l'instauration de règles communes de sûreté ferroviaire et les agences européennes évoquées permettent une coopération entre les États membres de telle sorte qu'en termes de sûreté ferroviaire, il existe d'ores et déjà un cadre de coopération viable. La coopération prônée par ces agences constitue les prémices de la coopération inhérente à l'existence de mesures de sûreté ferroviaire européennes. Les agences européennes ayant une influence sur ou participant à la sûreté ferroviaire peuvent être classées en deux catégories. En premier lieu se trouvent les agences permettant une coopération policière et judiciaire au sein de l'Union (A). Ensuite, les agences spécialisées sur un thème précis jouent un rôle non négligeable en termes de sûreté ferroviaire dans le contexte actuel marqué par la polymorphie de la menace (B).

A) L'importance de la coopération policière et judiciaire

La coopération policière et judiciaire européenne est un élément essentiel du système répressif européen. En ce qui concerne la sûreté ferroviaire, ce type de coopération présente l'avantage de quadriller le réseau ferroviaire européen. La volonté de créer un espace ferroviaire unique européen est notamment consolidée par la coopération engendrée par le biais de ces agences. La coopération policière européenne, bénéfique à la sûreté ferroviaire, se concrétise

via Europol¹⁰⁴¹ (1°). La coopération judiciaire, qui peut au même titre participer à la sûreté ferroviaire, s'effectue quant à elle au sein d'Eurojust¹⁰⁴² (2°).

1° La coopération policière européenne instaurée par Europol

Au regard de l'importance du rôle de la police dans certains systèmes nationaux de sûreté ferroviaire, l'intérêt d'Europol pour la sûreté ferroviaire européenne paraît évident. Permettre une coopération approfondie des services nationaux de police facilite l'appréhension de la menace qui pèse sur le transport ferroviaire, un transport transfrontière. Il existe de nombreux trajets quotidiens qui dépassent les frontières de l'État de départ afin de traverser un ou plusieurs autres États. En ce sens, disposer d'un cadre de coopération est essentiel et ce cadre est incarné par Europol.

Europol est une agence européenne créée en 1999 dont la principale mission est de lutter contre la criminalité au sein de l'Union européenne. Cette agence a beaucoup évolué depuis sa création et sa forme actuelle est le fruit d'un règlement du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs. Europol « appuie et renforce l'action des autorités compétentes des États membres et leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que dans la lutte contre ceux-ci »¹⁰⁴³.

Europol lutte contre les risques d'atteinte notamment représentés par des « réseaux criminels et terroristes de grande envergure [qui] constituent une menace importante pour la sécurité intérieure de l'Union européenne ainsi que pour la sûreté et la vie quotidienne de sa population »¹⁰⁴⁴. Le terrorisme est aujourd'hui la menace la plus importante et la plus grave contre laquelle lutte la sûreté ferroviaire. Ainsi, l'action d'Europol en la matière peut parfaitement conduire à agir en termes de sûreté ferroviaire. Cependant, le rôle d'Europol vis-à-vis de la sûreté reste à déterminer plus en profondeur. Dans la déclaration de Paris, Bernard Cazeneuve fait référence à Europol, entre autres, et affirme la détermination des États

¹⁰⁴¹ « European Union Agency for Law Enforcement Cooperation » ou Agence européenne pour la coopération policière.

¹⁰⁴² « European Union's Judicial Cooperation Unit » ou Unité de coopération juridique de l'Union européenne.

¹⁰⁴³ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, article 3.

¹⁰⁴⁴ Europol, *A propos d'Europol* [en ligne], www.europol.europa.eu.

signataires à « utiliser pleinement les ressources des agences européennes judiciaires européennes »¹⁰⁴⁵ dans la mise en place de mesures de sûreté ferroviaire. Cette déclaration représente parfaitement le rôle d'appui des agences européennes auprès des autorités en charge de la sûreté ferroviaire européenne.

Concrètement, cet appui consiste en grande partie dans l'échange de renseignements. Les polices nationales disposent d'un cadre au sein duquel l'échange d'informations est facilité permettant de ce fait de réagir au mieux à un événement qui se serait produit ou d'empêcher la survenance d'un événement et ainsi agir en amont. Parmi les domaines d'action d'Europol, un domaine semble particulièrement intéresser les réflexions menées autour de la sûreté ferroviaire. Il s'agit de la lutte contre le terrorisme. L'existence d'Europol depuis 1999 induit par conséquent une possible prise en compte indirecte de la sûreté ferroviaire par l'Union européenne ou tout du moins une intervention européenne face à un acte malveillant touchant le transport ferroviaire. Implicitement, l'existence d'agences européennes de coopération policière ou judiciaire telles qu'Europol laisse penser que la sûreté ferroviaire pouvait être garantie à l'échelle européenne avant l'existence de mesures spécifiques à ce domaine. Cependant, force est de constater que l'action seule d'Europol ne suffit pas, il s'agit bien d'un appui.

Outre le fait de faciliter l'échange d'informations entre les polices nationales des États membres, Europol est au même titre un « centre d'appui aux actions des services répressifs [ainsi qu'un] centre d'expertise en matière de répression de la criminalité »¹⁰⁴⁶. Europol est doté, entre autres, d'analystes dont l'une des prérogatives est de dresser un « rapport sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe (Rapport TE-SAT), qui présente une analyse détaillée de la situation en matière de terrorisme dans l'Union européenne »¹⁰⁴⁷. Europol est également un soutien de poids aux activités opérationnelles menées par des autorités répressives de l'Union concernant divers domaines intéressant la sûreté ferroviaire autre que le terrorisme tels que la cybercriminalité ou l'immigration clandestine.

Venant s'ajouter à l'action d'Europol, les centres de coopération policière et douanière¹⁰⁴⁸ peuvent également jouer un rôle en termes de sûreté ferroviaire. Ces CCPD

¹⁰⁴⁵ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], intérieur.gouv.fr, 29 août 2015.

¹⁰⁴⁶ Europol, *op. cit.* note 1044.

¹⁰⁴⁷ Europol, *op. cit.* note 1044.

¹⁰⁴⁸ Ou CCPD.

résultent d'un accord bilatéral ou multilatéral entre des États désireux d'instaurer une coopération douanière et policière approfondie. L'échange d'informations se trouve au cœur de ces CCDP mais l'assistance sur le terrain reste possible. La conclusion d'accords directement entre les États semble proposer une coopération plus poussée que celle résultant des agences européennes. Les CCDP, tout comme Europol, participent à la sûreté ferroviaire de manière indirecte et ponctuelle. La sûreté ferroviaire n'est pas la mission principale à laquelle ils sont dévoués mais les CCDP peuvent permettre une coopération rapide et un échange de renseignements concernant le transport ferroviaire qui relie les États en cause par exemple.

L'action d'Europol n'est pas nouvelle mais la déclaration de Paris est venue officialiser l'apport de cette agence européenne, notamment, dans le travail de réflexion mené autour de la sûreté ferroviaire. L'échange d'informations facilité par Europol depuis plusieurs années présage d'une coopération favorisée visant au renforcement de la protection du transport par rail. L'échange d'informations est une composante incontournable des débats menés autour de la sûreté ferroviaire européenne. L'existence de coopérations sur des thèmes plus généraux représente un premier pas non négligeable pour le travail effectué en ce moment et depuis quelques années. Les exemples dans lesquels la coopération et l'échange d'informations entre les États ont été fructueux démontrent à ces derniers qu'il s'agit d'un moyen viable pour assurer la sûreté du transport ferroviaire européen. Finalement, Europol démontre par l'exemple, en plus des possibilités offertes en termes de sûreté, que la coopération est un moyen incontournable d'assurer la protection des citoyens de l'Union.

2° Une coopération judiciaire européenne accrue dans le cadre d'Eurojust

A l'instar d'Europol, Eurojust est l'une des agences européennes ciblées dans la déclaration de Paris et au travers de laquelle les États membres peuvent coopérer notamment en vue d'assurer la sûreté du transport ferroviaire. Eurojust fut créé par une décision du Conseil du 28 février 2002 visant à renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité¹⁰⁴⁹ mais cette agence est aujourd'hui régie par une décision du Conseil en date du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust¹⁰⁵⁰ selon laquelle « chaque État membre détache auprès d'Eurojust,

¹⁰⁴⁹ Décision 2002/426/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

¹⁰⁵⁰ Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

conformément à son système juridique, un membre national qui a la qualité de procureur, de juge ou d'officier de police ayant des prérogatives équivalentes »¹⁰⁵¹. La composition de l'agence européenne décrite ici présage de son rôle. Dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites judiciaires concernant ce qui est décrit comme de la criminalité grave impliquant au moins deux États membres de l'Union européenne, Eurojust a pour objectif de « a) promouvoir et d'améliorer la coordination entre les autorités compétentes des États [...]; b) d'améliorer la coopération entre les autorités compétentes des États membres, notamment en facilitant la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition; c) de soutenir, par ailleurs, les autorités compétentes des États membres pour renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites »¹⁰⁵². Eurojust poursuit surtout l'objectif de participer et de faciliter la lutte des États membres contre la criminalité organisée.

La composition d'Eurojust est très intéressante et révélatrice d'une pure coopération dont les États sont acteurs directs. Le représentant national délégué par les États membres permet des discussions directes entre États. Eurojust fournit un terrain de coopération de premier ordre pour les États touchés par un même crime grave ou impliqués simultanément dans des enquêtes ou des poursuites. Outre cette description du travail d'Eurojust qui peut agir en tant que collègue, c'est-à-dire en présence de tous les membres nationaux, il s'agit de comprendre que cette agence européenne est en mesure de mettre ses ressources à disposition des États membres y compris en ce qui concerne la criminalité affectant le transport ferroviaire.

En termes de sûreté ferroviaire, Eurojust peut également jouer un rôle d'appui non négligeable. Le transport ferroviaire a été plusieurs fois la cible d'actes malveillants et le sera encore dans les temps à venir. Les pouvoirs d'Eurojust de soutien aux enquêtes et aux poursuites des États membres ont parfaitement vocation à intervenir en cas d'atteinte à la sûreté ferroviaire. Le caractère transnational du transport ferroviaire induit, comme ce fut le cas pour l'attaque du Thalys, la nécessité d'une réponse commune. L'existence de compagnies ferroviaires dédiées aux trajets transnationaux induit le même type de réponse en cas d'atteinte. Dans ces cas, plusieurs États sont concernés et Eurojust peut intervenir. Eurojust, dans le cadre de sa mission globale, peut aider les États à enquêter ou gérer des poursuites à l'encontre d'un acte ayant porté atteinte à la sûreté ferroviaire. Au regard de la description du rôle d'Eurojust, il ressort que l'agence européenne ait vocation à intervenir *a posteriori* d'un acte malveillant. En cas d'atteinte à la sûreté ferroviaire touchant deux ou plusieurs États, Eurojust peut participer et

¹⁰⁵¹ *Ibid*, article 3.

¹⁰⁵² Décision 2002/426/JAI du Conseil, *op. cit.* note 1049.

être le terrain de la coopération des États concernés. Contrairement à Europol, Eurojust n'a pas pour vocation le partage d'informations dans le cadre de renseignements permettant d'avorter des tentatives d'atteintes. Dans le cadre de la sûreté ferroviaire, l'identité des passagers suspectés d'avoir commis un crime peut en conséquence faire l'objet d'un échange entre les États concernés.

L'échange des informations nécessaires aux enquêtes menées dans le cadre d'Eurojust pose la question du traitement des données personnelles. Cette facette est grandement traitée dans les décisions créant Eurojust ou modifiant son système de fonctionnement. Par exemple, une personne est spécialement déléguée à la gestion du traitement des données ainsi que les conditions de conservation de celles-ci. A cela s'ajoute l'obligation pour les membres d'Eurojust de ne traiter des données que de personnes suspectées d'avoir commis un crime pour lequel une coopération est engagée.

En complément de la mission d'Eurojust, il convient de mentionner le rôle d'ECRIS¹⁰⁵³. Créé en 2012, le système d'échanges de casiers judiciaires mis en place permet de compléter la mission d'Eurojust par l'accès aux casiers judiciaires pour les États ayant fait l'objet d'une atteinte par une personne de nationalité étrangère. ECRIS permet ainsi aux autorités compétentes de juger une personne en toute connaissance de cause et de savoir s'il y a un cas de récidive par exemple. ECRIS peut par conséquent permettre de juger l'auteur d'un acte ayant porté atteinte au transport ferroviaire dans un État différent de celui dont il a la nationalité.

Europol et Eurojust apparaissent comme des agences européennes complémentaires dont l'action globale peut les mener à participer à empêcher, à traiter ou à juger une atteinte à la sûreté ferroviaire. Aux côtés de ces deux agences européennes, d'autres organismes européens œuvrent à la sécurité de l'Union et dans ce contexte, participent à la sûreté ferroviaire européenne.

B) Les agences européennes spécialisées

Contrairement à Europol et Eurojust qui ont des missions étendues, les agences dont il est question se concentrent sur des thèmes pour lesquels elles ont été créées. Certaines d'entre elles ont des missions spécifiques qui peuvent influencer sur la sûreté ferroviaire. C'est le cas de

¹⁰⁵³ « European Criminal Records Information System » ou système européen d'échanges de casiers judiciaires.

Frontex (1°) et de l'agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (2°).

1° La coopération mise en œuvre pour le contrôle des frontières au sein de Frontex

L'immigration est un sujet sensible aujourd'hui pour l'Union européenne¹⁰⁵⁴, c'est pourquoi le rôle de Frontex est essentiel. Cette agence européenne a pour principale mission de venir en aide aux États membres de l'Union européenne et aux États appartenant à l'espace Schengen dans la gestion de leurs frontières extérieures notamment au travers de l'échange d'informations. Depuis sa création, Frontex a énormément évolué et plusieurs actes européens sont venus lui conférer de plus en plus d'ampleur dans son rôle et ce, en réponse à l'évolution de l'immigration clandestine qui constitue une question bien délicate mais inévitable pour l'Union européenne.

Frontex a été créée par le règlement du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne¹⁰⁵⁵. Dès 2004, le Conseil estime que « la politique communautaire relative aux frontières extérieures de l'Union européenne vise à mettre en place une gestion intégrée garantissant un niveau élevé et uniforme de contrôle et de surveillance qui constitue le corollaire indispensable de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne et un élément déterminant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice »¹⁰⁵⁶. Frontex est créé à cette fin, coordonner l'action des États membres et garantir un travail efficace dont l'essence repose sur la coopération des États. Frontex a été créé afin de gérer « la coopération opérationnelle aux frontières extérieures »¹⁰⁵⁷.

Etayé par une décision du Conseil du 16 mars 2005 établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires¹⁰⁵⁸ et par le règlement du Parlement européen et du Conseil

¹⁰⁵⁴ V. Conseil européen, *Politique migratoire de l'UE* [en ligne], www.consilium.europa.eu ; Jean-Pierre Stroobants, *Immigration : les pays de l'Union européenne affichent de plus en plus leurs divergences* [en ligne], www.lemonde.fr, 23 octobre 2021.

¹⁰⁵⁵ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

¹⁰⁵⁶ *Ibid.*, (1).

¹⁰⁵⁷ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil, *op. cit.* note 1055, article 1^{er}, 1.

¹⁰⁵⁸ Décision 2005/267/CE du Conseil du 16 mars 2005 établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires.

du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières¹⁰⁵⁹, Frontex change définitivement par la suite. En effet, Frontex est renommée par un règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁰⁶⁰. Au-delà de la nouvelle dénomination de l'agence, ce dernier règlement fait état des prérogatives de cette dernière. L'objectif principal attribué à ce corps est de « s'attaquer aux défis migratoires et aux éventuelles futures menaces [aux] frontières, en contribuant ainsi à lutter contre les formes graves de criminalité ayant une dimension transfrontalière, afin d'assurer un niveau élevé de sécurité intérieure au sein de l'Union, dans le plein respect des droits fondamentaux, tout en y préservant la libre circulation des personnes »¹⁰⁶¹.

En termes de sûreté ferroviaire, Frontex est intéressant à plusieurs niveaux. En premier lieu, l'aide à l'harmonisation de l'appréhension des contrôles des frontières intérieures. Le règlement 2016/1624 apporte une nouveauté en termes de contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne. Celui-ci dispose que « dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures [...] ou résultant du non-respect, par un État membre, d'une décision du Conseil [...] et dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou sur des tronçons de cet espace, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit »¹⁰⁶². La possibilité de réintroduire, dans des circonstances exceptionnelles, les contrôles aux frontières intérieures de l'Union¹⁰⁶³ est gage de sûreté pour le transport ferroviaire en cas de menace grave contre celui-ci. En effet, le contrôle de l'identité des passagers est un outil dont les autorités peuvent se prémunir afin d'assurer la sûreté du transport ferroviaire.

Dans un second temps et de manière générale, la dimension transnationale du transport ferroviaire européen induit un rapport particulier avec Frontex. Cette caractéristique du

¹⁰⁵⁹ Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités.

¹⁰⁶⁰ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

¹⁰⁶¹ *Ibid*, article 1^{er}.

¹⁰⁶² Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, *op. cit.* note 1060, article 80.

¹⁰⁶³ A ce titre, la gestion de la crise sanitaire est intéressante en ce qui concerne les contrôles aux frontières.

transport par train rend l'échange d'informations en matière de franchissement de frontières très utile notamment pour les certains cas où ces contrôles permettraient d'empêcher un individu dangereux de monter à bord d'un train. Frontex dispose finalement en matière de sûreté ferroviaire d'un pouvoir d'informations qui engendre une anticipation des atteintes qui seraient causées par des individus circulant sur le territoire européen. L'agence, lorsqu'elle collecte des informations sur des personnes connues comme étant criminelles ou potentiellement dangereuses, averti les États membres qui prennent en conséquence les mesures nécessaires. Ces informations transmises par Frontex sont tout à fait susceptibles de participer à la sûreté ferroviaire.

La question qui se pose également en ces temps de Brexit est celle du rôle futur de Frontex envers le Royaume-Uni, même si ce dernier ne fait pas partie de l'espace Schengen. A priori, en ce qui concerne les apports de Frontex à la sûreté ferroviaire, il semblerait que les contrôles s'effectueront de manière encore plus poussée que tels qu'ils existent aujourd'hui. Les contrôles exigés par le Royaume-Uni pour le tunnel sous la Manche déjà très présents, une intensification de ceux-ci ne peut mener qu'à l'amélioration de la sûreté ferroviaire sur cette ligne. Ces contrôles seront régis par l'accord actuellement en négociation notamment avec la France comme il l'a été abordé précédemment. De plus, la France étant partie intégrante à l'espace Schengen, les personnes transitant vers la France depuis le Royaume-Uni pourront faire l'objet d'un partage d'informations via Frontex.

La spécificité de Frontex se situe autour du thème sur lequel son travail porte, tout comme la spécificité de l'agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information repose sur la prise en compte de nouvelles menaces liées à l'informatique.

2° La prise en compte de menaces nouvelles par l'ENISA¹⁰⁶⁴

L'ENISA est une agence européenne décrite comme étant un « centre d'expertise en matière de cybersécurité en Europe »¹⁰⁶⁵. Il est question de menace nouvelle dans le sens où même si cette agence est née en 2004, les menaces liées à la cybersécurité prennent une ampleur considérable et sont évolutives au gré des évolutions technologiques. Les évolutions du

¹⁰⁶⁴ « European Union Agency for Network and Information Security » ou l'agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information

¹⁰⁶⁵ Europa, *Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA)* [en ligne], www.europa.eu.

transport ferroviaire le poussent sans cesse vers une informatisation globale. C'est pourquoi l'ENISA peut disposer d'un rôle important en termes de sûreté ferroviaire.

Le règlement du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004¹⁰⁶⁶ instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information énonce le fait qu'elle « renforce la capacité de [l'Union], des États membres et, de ce fait, du secteur des entreprises, de prévenir les problèmes de sécurité des réseaux et de l'information, de les gérer et d'y faire face »¹⁰⁶⁷ et « prête assistance et fournit des conseils à la Commission et aux États membres sur les questions liées à la sécurité des réseaux et de l'information relevant de ses compétences telles que définies par le présent règlement »¹⁰⁶⁸. Cependant, l'agence est dorénavant régie par le règlement n° 526/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 concernant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information¹⁰⁶⁹. Le rôle de cette agence est dorénavant de participer notamment à la création d'une politique européenne en matière de sécurité de l'information et des réseaux. L'agence dispose d'un mandat de sept ans renouvelables selon les besoins de l'Union en matière de cybersécurité¹⁰⁷⁰. Depuis la déclaration de Paris, la cybersécurité représente un thème central de la sûreté ferroviaire. Cette même déclaration fait état de la détermination des signataires à faire usage des « nouvelles technologies pour renforcer la sécurité des transports ferroviaires, tout en renforçant la cybersécurité dans les infrastructures de transports ferroviaires »¹⁰⁷¹. La prise en compte européenne de la sûreté ferroviaire ne peut se permettre d'omettre la cybersécurité sous peine d'instaurer un corpus de règles nécessairement lacunaire.

La création du « *Cybersecurity Act* » dans lequel la cyber protection de l'Union, de ses États membres, de ses entreprises et de ses citoyens est accrue marque un nouveau tournant à ce sujet. Un accord politique avait été trouvé à ce sujet entre les États membres et le règlement 2019/881 du 17 avril 2019¹⁰⁷² est venu entériner cet accord. Dans cet acte, les transports sont évoqués comme une composante à protéger. La volonté de créer cet acte sur la cybersécurité se

¹⁰⁶⁶ Règlement (CE) n° 460/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

¹⁰⁶⁷ *Ibid*, article 2, 1.

¹⁰⁶⁸ Règlement (CE) n° 460/2004 du Parlement européen et du Conseil, *op. cit.* note 1066, article 2, 2.

¹⁰⁶⁹ Règlement (UE) n° 526/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 concernant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) et abrogeant le règlement (CE) n° 460/2004 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

¹⁰⁷⁰ *Ibid*, (52).

¹⁰⁷¹ Bernard Cazeneuve, *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], intérieur.gouv.fr, 29 août 2015.

¹⁰⁷² Règlement (UE) 2019/881 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications, et abrogeant le règlement (UE) n° 526/2013 (règlement sur la cybersécurité).

base notamment sur un constat qui est le suivant : lors de l'année 2016, « on a enregistré plus de 4 000 attaques par rançongiciel par jour et 80 % des entreprises européennes ont connu au moins un incident lié à la cybersécurité. L'incidence économique de la cybercriminalité a été quintuplée rien qu'au cours des quatre dernières années »¹⁰⁷³. A cela s'est ajouté l'annonce de la Commission européenne selon laquelle « l'actuelle Agence européenne pour la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) sera transformée en une Agence dotée d'un mandat permanent, qui aidera les États membres à prévenir efficacement les cyberattaques et à y répondre »¹⁰⁷⁴. S'il n'est pas spécifiquement fait référence au transport ferroviaire, la Commission européenne évoque « de nouveaux certificats européens de cybersécurité [qui] garantiront la fiabilité des milliards de dispositifs (l'Internet des objets) qui pilotent dorénavant les infrastructures critiques, telles que les réseaux d'énergie et de transport »¹⁰⁷⁵. Par conséquent, le transport ferroviaire, en tant qu'infrastructure critique, bénéficiera d'une protection accrue en termes de cybersécurité.

En combinant l'action de l'ENISA et du « *Cybersecurity Act* », l'Union européenne espère renforcer la protection de ses citoyens de manière significative. Il s'agit également de protéger les intérêts financiers de l'Union car l'économie européenne, à l'image de l'économie mondiale, est tournée vers les nouvelles technologies. En ce qui concerne la sûreté ferroviaire, la place des nouvelles technologies dans les trains ou réseaux futurs ne fait aucun doute. Cette technologie, sensée faciliter le transport et sa protection, doit faire l'objet d'une attention particulière pour ne pas devenir nuisible. La contribution de l'agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information dans l'émergence de politiques nationales de cybersécurité est évidemment intéressante en termes de sûreté ferroviaire. Cet exemple démontre une fois encore la possibilité pour les États d'être aidés par l'Union dans le cadre de la mise en place d'un système de sûreté. L'expertise de l'agence permet aux États de bénéficier de conseils et d'orientations adaptés à leurs propres systèmes.

L'ENISA, tout comme les agences européennes précitées, concourt ou peut concourir à la sûreté ferroviaire de manière indirecte. Il semble difficile d'aborder la sûreté ferroviaire européenne sans mentionner l'intérêt de ces agences européennes spécialisées dans des domaines clés de la sûreté. La coopération instaurée au sein de ces agences pourrait mener à l'émergence de règles communes de sûreté. L'expertise de ces agences est nécessaire à la

¹⁰⁷³ Communiqué de presse de la Commission européenne, *Etat de l'Union 2017 – Cybersécurité : La Commission dote l'UE de moyens supplémentaires pour répondre aux cyberattaques*, 19 septembre 2017.

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*

¹⁰⁷⁵ Communiqué de presse de la Commission européenne, *op. cit.* note 1073.

construction d'un socle européen de sûreté ferroviaire. Aux côtés de ces agences, il existe dans l'Union européenne d'autres acteurs directement impliqués dans le transport ferroviaire susceptibles de participer à l'harmonisation des règles de sûreté ferroviaire.

§2 : Le concours des organisations ferroviaires européennes

Les agences européennes pourraient disposer d'une influence de poids sur la sûreté ferroviaire européenne. Toutefois, différentes voix se font entendre et peuvent intervenir dans le processus de réflexion mené autour de la sûreté ferroviaire dans l'Union européenne. L'objectif affiché est clair, la réflexion européenne attenante à ce sujet doit intégrer le maximum d'acteurs concernés ainsi que toute organisation capable d'apporter une expertise dans ce domaine. C'est pourquoi l'apport des acteurs européens du transport ferroviaire (A) et l'intervention des autorités de protection du transport ferroviaire (B) sont des facteurs à prendre en compte dans l'élaboration d'un système européen de sûreté ferroviaire.

A) Les acteurs européens du transport ferroviaire

Parmi les acteurs concernés apparaissent des organismes dont l'objectif est notamment de promouvoir le transport ferroviaire auprès de l'Union européenne. Il s'agit de regroupements d'acteurs nationaux du transport par rail qui, en s'exprimant d'une seule voix, tentent de faire valoir les intérêts du ferroviaire et par la même occasion leurs propres intérêts. Au travers de leur action auprès de l'Union européenne, la communauté européenne du rail (1°) ainsi que l'association européenne des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire (2°) peuvent apporter des éléments intéressants quant à la sûreté ferroviaire européenne.

1° L'approche de la sûreté ferroviaire de la Communauté européenne du rail (CER)

La CER ¹⁰⁷⁶ est un regroupement d'acteurs européens du rail, gestionnaires d'infrastructure, entreprises ferroviaires ou encore associations qui militent auprès des

¹⁰⁷⁶ « Community of European Railway and Infrastructure Companies » ou Compagnie européenne du rail.

institutions européennes pour un développement toujours plus poussé du transport ferroviaire en Europe. Fondé en 1988, ce groupement entend agir et apporter sa vision dans la construction de l'espace ferroviaire unique européen. La détermination de la CER à promouvoir le rail en Europe ne fait pas de doute et « au travers de ses membres, la CER continuera à construire la voie vers un système ferroviaire encore plus compétitif, sûr et durable en Europe »¹⁰⁷⁷. Outre le volet concurrentiel qui a ces derniers temps occupé la majeure partie des débats, la CER évoque l'importance d'assurer un transport ferroviaire sûr. Promouvoir le rail induit la nécessité de protéger celui-ci ainsi que ses passagers. En effet, comment militer pour le développement d'un mode de transport dont on sait pertinemment qu'il n'est pas sûr ? Malgré la propension du transport ferroviaire à être la cible d'actes malveillants, force est de constater l'existence de mesures et de débats de plus en plus poussés destinés à protéger ce mode de transport. L'exposition du rail à certaines menaces ne semble pas constituer à l'heure actuelle un obstacle à tâche de la CER.

La principale mission de ce groupement consistant à « représenter les intérêts de ses membres sur la scène politique de l'UE, en particulier de soutenir un environnement commercial et réglementaire amélioré pour les opérateurs ferroviaires européens et les entreprises d'infrastructure ferroviaire »¹⁰⁷⁸ laisse penser que le rôle de la CER se rapproche de celui d'un lobby. Les membres de ce groupement, tout en défendant les intérêts du transport par rail auprès de l'Union, agissent finalement dans leur propre intérêt.

En termes de sûreté ferroviaire, la CER est intervenue à plusieurs reprises notamment depuis l'attaque du Thalys. Les interventions en cause se matérialisent notamment par des participations de la CER à certaines réunions du LANDSEC. Par exemple, la CER a présenté lors de la huitième réunion du groupe d'experts un appel à une coalition intersectorielle pour une action européenne contre le vol de métaux. La présence de ce groupement aux réunions portant sur la sûreté ferroviaire démontre le fait que la Commission, au travers du LANDSEC, estime que la CER représente un acteur concerné par la sûreté ferroviaire et capable d'apporter une expertise en la matière. Au-delà de la participation à ces réunions, la CER mène des réflexions attenantes à la sûreté ferroviaires notamment dans certains de ses rapports annuels. La CER propose, selon elle, « des solutions concrètes afin d'accroître la sûreté du système

¹⁰⁷⁷ www.cer.be [en ligne], « On behalf of its members, CER will continue building the path towards an even more competitive, safe and sustainable railway system in Europe ».

¹⁰⁷⁸ *Ibid*, « CER's role is to represent the interests of its members on the EU policy-making scene, in particular to support an improved business and regulatory environment for European railway operators and railway infrastructure companies ».

ferroviaire tout en préservant son accès aux clients de dernière minute »¹⁰⁷⁹. Dans son rapport annuel 2015-2016, la CER prône la coopération et explique que « dans le contexte de sûreté et de protection des passagers du transport ferroviaire, toute action politique portant sur ces questions, particulièrement sur le trafic transfrontalier, devrait être coordonnée entre toutes les parties concernées »¹⁰⁸⁰. Consciente de la menace que représente le terrorisme pour le transport ferroviaire, le groupement d'acteurs du rail met également en avant la place que tient la sûreté ferroviaire dans son travail et affirme que « la sûreté et la protection des passagers du transport ferroviaire sont une priorité indéniable des membres de la CER »¹⁰⁸¹.

Dans son rapport annuel de 2017, la CER réaffirme « l'importance d'améliorer la sûreté tout en maintenant le système de transport ferroviaire ouvert. Une approche commune au niveau de l'Union est nécessaire, au travers de laquelle une valeur ajoutée réelle pour la sûreté des transports dans leur globalité peut être démontrée afin de faire face aux menaces actuelles à la sûreté »¹⁰⁸². L'activité de la CER est tournée vers les sujets relatifs au transport ferroviaire européen et la sûreté ferroviaire est un sujet incontournable si bien que celle-ci a abordé ce thème dans des réflexions qui lui sont exclusivement consacrées. La note d'information publiée en février 2016¹⁰⁸³ représente parfaitement le travail de la CER en matière de sûreté ferroviaire. L'objectif de cette publication est de contribuer aux futures discussions politiques autour de la sûreté ferroviaire européenne en militant par exemple pour le strict respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁰⁸⁴. De plus, la CER profite de ce document pour mettre en exergue le fait que des sujets tels que la lutte contre les graffitis ou les comportements antisociaux n'ont pas été suffisamment abordés. Outre les considérations générales concernant la sûreté ferroviaire, la CER aborde des thèmes précis tels que la coopération entre États, la sûreté ferroviaire et le terrorisme, la formation des personnels, l'usage des nouvelles technologies ou encore la cybersécurité. Ce dernier domaine a même fait l'objet d'une intervention de Libor Lochman, le directeur de la CER¹⁰⁸⁵. A ce sujet, le groupement des acteurs

¹⁰⁷⁹ CER, *Annual Report 2015-2016*, januray 2017, p. 7, « Last but not least we are proposing concrete ways in which the security of the rail system can be increased, while at the same time preserving its openness to last-minute customers ».

¹⁰⁸⁰ *Ibid*, p. 35, « In the context of security and protection of rail passengers, any policy action addressing these issues, in particular in cross-border traffic, should be coordinated between all stakeholders involved ».

¹⁰⁸¹ CER, *op. cit.* note 1079, p. 50, « Security and protection of rail passengers is an unquestionable priority for the members of CER ».

¹⁰⁸² CER, *Annual Report 2017*, january 2018, p. 28, « CER acknowledges the importance of improving security while maintaining the open rail transport system. A common approach at EU level is needed where clear added value for the security of transport as a whole can be demonstrated to address today's security threats ».

¹⁰⁸³ CER, *Position paper on Rail security*, 4 february 2016.

¹⁰⁸⁴ *Ibid*, p. 3.

¹⁰⁸⁵ Libor Lochman, *The railway sector perspective on cyber security*, 4 october 2017.

du rail préconise l'échange d'informations et de bonnes pratiques, l'évaluation des risques, l'accroissement de la formation et de la sensibilisation aux risques liés aux cyberattaques ou encore l'examen régulier des mesures instaurées. A la lecture de ces documents, un élément est prépondérant dans la vision de la CER. Il s'agit d'assurer un transport toujours plus sûr sans perturber le fonctionnement de ce mode de transport. La CER souhaite s'assurer que l'économie du transport ferroviaire ne soit pas impactée plus que nécessaire par l'instauration de mesures de sûreté ferroviaire européennes via une gestion des coûts adaptée à la menace.

Pour un organisme tel que la CER, l'existence d'une plateforme d'échanges dédiées à la sûreté ferroviaire est une aubaine en vertu de laquelle ces acteurs peuvent présenter leur vision de ce domaine. Souvent présentée comme étant en concurrence avec la CER du fait des membres y participants, l'EIM¹⁰⁸⁶ semble, au même titre que son « concurrent », pouvoir participer aux discussions attenantes à la sûreté ferroviaire.

2° La position protectrice de l'association européenne des gestionnaires d'infrastructure (EIM)

L'EIM est une association européenne créée en 2002 regroupant les gestionnaires indépendants d'infrastructures ferroviaires européens. Cette association fut créée afin de préparer ses participants à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. Le rôle principal de l'EIM est de représenter ses membres devant les institutions européennes et les acteurs européens du rail afin de ne parler que d'une seule voix et de faire prévaloir une vision unie de leurs intérêts. A cela s'ajoute un second rôle prépondérant de l'EIM qui « assiste ses membres dans le développement de leurs activités au travers des retours d'expérience et contribue au travail technique et sécuritaire de l'Agence ferroviaire européenne »¹⁰⁸⁷. A l'image de la CER, l'EIM est groupement au sein duquel les membres souhaitent disposer d'une position plus importante sur la scène européenne du fait de leur association vis-à-vis de la situation dans laquelle ils se trouveraient s'ils devaient faire valoir seuls leur position.

La CER et l'EIM représentent les intérêts d'acteurs différents du rail, malgré tout, les deux groupements ont parfois publié des notes d'information communes sur divers thèmes relatifs au transport ferroviaire. Composée uniquement de gestionnaires d'infrastructure

¹⁰⁸⁶ « European Rail Infrastructure Managers » ou Association européenne des gestionnaires d'infrastructure.

¹⁰⁸⁷ www.eimrail.org [en ligne], « EIM also assists members to develop their businesses through the sharing of experiences and contributing to the technical and safety activities of the Agency (ERA) ».

indépendants, l'EIM est par conséquent centrée sur les infrastructures ferroviaires et principalement les implications de la libéralisation du rail. A première vue, en termes de sûreté ferroviaire, force est de constater que l'EIM semble a priori moins investie dans cette problématique que son homologue mais ce n'est pas le cas. En effet, cette dernière « soutient un réseau ferroviaire européen ouvert et transparent, promouvant un système de transport sûr et durable »¹⁰⁸⁸. La sûreté ferroviaire intéresse indéniablement l'EIM et ce, pour une raison très simple. Les gestionnaires d'infrastructure sont confrontés à la caractéristique principale du transport ferroviaire, la captivité de ses infrastructures. Ainsi, la protection de ces dernières est nécessaire à leur activité.

Dans son rapport de l'année 2017, l'EIM aborde la sûreté ferroviaire sous un angle particulier. L'association ferroviaire traite des mesures de sûreté ferroviaire sous le prisme de leur impact sur les gestionnaires d'infrastructure. L'objectif de l'EIM est clair, il s'agit de protéger le transport ferroviaire à l'échelle européenne sans pour autant que les mesures instaurées ne viennent nuire à l'activité de ses membres. L'EIM estime devoir « protéger les intérêts des gestionnaires d'infrastructures et veiller à ce que ceux-ci ne soient pas jugés responsables ou coresponsables des mesures d'application de la sûreté »¹⁰⁸⁹. Cette prise de position de l'EIM démontre sa volonté de toujours plus protéger ses membres. La volonté de ne pas faire peser de responsabilité sur les gestionnaires d'infrastructure indépendants dans la mise en œuvre de mesures de sûreté repose probablement sur le fait que ces derniers disposent parfois de ressources ne permettant pas d'assurer de nouvelles prestations de sûreté. L'EIM annonce également sa volonté d'« éviter les surcoûts administratifs pour les gestionnaires d'infrastructures »¹⁰⁹⁰. Ceci démontre une fois de plus la volonté de l'EIM de ne pas faire peser de nouvelles responsabilités sur ses membres. La nécessité de mettre en place des mesures de sûreté ferroviaire au niveau de l'Union ne doit pas induire de charges supplémentaires pour les gestionnaires d'infrastructure indépendants selon l'EIM.

L'implication de l'EIM vis-à-vis de la sûreté ferroviaire est indéniable, le fait qu'elle ait participé à la consultation de la Commission européenne évoquée précédemment¹⁰⁹¹ ainsi que ses multiples participations aux réunions du LANDSEC renforcent ce constat. De surplus, l'EIM préconise la prise en compte de plusieurs facteurs tels que les spécificités de chaque État

¹⁰⁸⁸ *Ibid*, « EIM supports an open and seamless European rail network, promoting a safe and sustainable transport system ».

¹⁰⁸⁹ EIM, *Annual report 2017*, p. 56, « Safeguarding the IMs interests and ensuring that IMs are not deemed responsible or co-responsible for security enforcement actions ».

¹⁰⁹⁰ *Ibid*, p. 56, « Avoid additional administrative costs for IMs ».

¹⁰⁹¹ European Commission, *Improving passenger railway security* [en ligne], www.ec.europa.eu.

vis-à-vis du niveau de la menace ou des structures en place dans la mise en œuvre de la sûreté ferroviaire¹⁰⁹². L'EIM met également l'accent sur l'échange d'informations, de bonnes pratiques ainsi que sur l'importance de la cybersécurité. L'EIM, lors de « *working groups* » dédiés à la sûreté ferroviaire, prépare des plans de travail de sûreté sur plusieurs années et identifie des thèmes centraux sur lesquels travailler¹⁰⁹³.

Finalement, l'EIM semble proposer de travailler sur des sujets identiques à ce que propose la CER. L'implication de l'EIM ne fait pas de doute et la seule spécificité de son approche réside dans la protection de ses membres face à de nouveaux coûts et responsabilités. A l'instar de la CER, l'EIM est consciente de la nécessité de prendre en compte la sûreté ferroviaire, élément essentiel de l'activité ferroviaire dans sa globalité. Si les représentants des acteurs du transport ferroviaire européen formulent des recommandations fortement similaires en termes de sûreté ferroviaire, reste à connaître la position des autorités européennes de protection du transport ferroviaire à ce sujet.

B) Les organismes chargés de la protection du transport ferroviaire

Naturellement concernées par la sûreté ferroviaire, les organismes en charge de la protection du transport ferroviaire interviennent dans le processus de rapprochement des mesures de sûreté. C'est pourquoi l'Union européenne doit prendre en considérations les expertises à la fois de la RAILPOL (1°), mais également de la COLPOFER (2°).

1° L'influence de la RAILPOL

La RAILPOL¹⁰⁹⁴ est une association d'organismes ayant en charge la protection et la surveillance des chemins de fer des États membres de l'Union européenne, ces organismes étant les différents services de police ferroviaire des États membres. La mission principale de la RAILPOL est d'« œuvrer pour un transport ferroviaire sûr et sécurisé en établissant une coopération transfrontalière afin de garantir l'application de la loi dans les principaux corridors

¹⁰⁹² EIM, *op. cit.* note 1089, p. 106.

¹⁰⁹³ V. notamment EIM, *EIM Security WG activities*, 23rd october 2013.

¹⁰⁹⁴ « European Association of Railway Police Forces » ou Association européenne des forces de police ferroviaire.

ferroviaires européens »¹⁰⁹⁵. L'intérêt de la RAILPOL réside dans l'intensification et la facilitation de la coopération inter étatique. De plus, cette association permet de prévenir les menaces transfrontières et de mettre en œuvre des mesures de lutte contre ces menaces. Outre la coopération inter étatique instaurée, la RAILPOL compte logiquement parmi ses partenaires de travail de nombreuses agences et organisations européennes susceptibles d'être concernées directement ou indirectement par la protection du transport ferroviaire telles que Frontex, Europol, Eurojust, la CER, l'ERA, l'EIM ou encore la COLPOFER. La RAILPOL travaille au besoin d'assurer une réponse adaptée à la menace qui pèse sur le transport ferroviaire, menace spécifique au regard des caractéristiques de ce mode de transport.

Finalement, la RAILPOL constitue l'un des prémices du rapprochement des règles de sûreté ferroviaire. La coopération instaurée n'égale pas les effets et les bénéfices de l'existence de règles européennes de sûreté mais elle laisse toutefois présager une prise de conscience quant à la nécessité d'édicter certaines règles communes. L'expertise de la RAILPOL, inhérente à sa composition, fait de cette association un acteur incontournable de la sûreté ferroviaire européenne. Instaurée en 2004, la RAILPOL a incarné une réponse face au *statut quo* dans le domaine de la protection du secteur ferroviaire. Cette association, consciente du caractère transnational des menaces ou atteintes au transport ferroviaire telles que le vandalisme, les graffitis, les « groupes criminels organisés dans les migrations illégales, le trafic d'êtres humains, l'argent, la drogue et les armes à feu [qui] utilisent les chemins de fer comme moyen de transport »¹⁰⁹⁶, diffuse l'idée selon laquelle une réponse effective ne peut être que transnationale. Au travers des différents groupes de travail instaurés par la RAILPOL, des thèmes très spécifiques sont abordés. Parmi les préconisations de la RAILPOL en matière de sûreté, la généralisation des partenariats public-privé démontre parfaitement l'orientation inclusive de la RAILPOL qui considère que la sûreté ferroviaire est l'affaire de tous. D'ailleurs, l'association estime que la coopération doit même s'effectuer au-delà des frontières de l'Europe. Ainsi, la coopération avec des organismes internationaux est mise en place et les États-Unis sont d'ailleurs un membre associé de la RAILPOL.

Lors de son bilan annuel 2017, la RAILPOL a recensé l'activité des cinq groupes de travail dont les thèmes de réflexion étaient les suivants : la criminalité et la migration illégale ; l'ordre public ; la lutte contre le terrorisme ; les investigations policières sur les accidents

¹⁰⁹⁵ www.railpol.eu, [en ligne], « The mission of RAILPOL, is to strive for a safe and secure rail-transport by establishing cross-border law enforcement co-operation on the main European railway corridors ».

¹⁰⁹⁶ *Ibid*, « Organised crime groups in illegal migration, trafficking of human beings, money, drugs and fire arms use railways as means of transport ».

ferroviaires et autres incidents majeurs ; l'analyse stratégique¹⁰⁹⁷. La RAILPOL relate notamment la difficulté de ce domaine qui réside dans le fait qu'une multitude d'acteurs est concernée lorsque la menace est transfrontière. A cela s'ajoute les différences de pratiques entre les États concernés qui complexifient encore la situation. Par conséquent, la RAILPOL met en avant l'échange de bonnes mais également de mauvaises pratiques. Une approche similaire entre les États et leurs forces de police compétentes en matière ferroviaire constitue la meilleure solution afin de répondre aux menaces transfrontières. En matière de lutte contre le terrorisme, la RAILPOL entend faire émerger des solutions afin de prévenir toute attaque contre le transport ferroviaire européen au travers de l'échange de pratiques et ainsi faire émerger un niveau européen commun de sûreté. L'information et l'action préventive sont au cœur de la réflexion de la RAILPOL notamment dans la lutte contre le terrorisme mais il s'agit finalement de la pierre angulaire du modèle de sûreté ferroviaire souhaité par l'association.

La RAILPOL se félicite d'être une plateforme de coopération pour les acteurs de la protection du transport ferroviaire. La coopération, l'échange de bonnes pratiques et d'informations constituent aujourd'hui les principaux enjeux de la sûreté ferroviaire européenne. De ce fait, l'expertise résultant des études menées par les groupes de travail de la RAILPOL est très intéressante. C'est pourquoi la RAILPOL a été convoqué à plusieurs reprises aux réunions du LANDSEC. La coopération instaurée au sein de la RAILPOL est finalement comparable, dans une certaine mesure, à celle qui permet au LANDSEC de fonctionner. Tout comme ce dernier, la RAILPOL est tributaire de la volonté des États. La collaboration engendrée a peut-être facilité l'approche du LANDSEC et la participation des États. Les échanges de pratique effectués entre les services de police ferroviaire des États membres n'induisent pas nécessairement une harmonisation des pratiques mais peuvent être à l'origine de rapprochements.

La position de la RAILPOL vis-à-vis de la sûreté ferroviaire peut mener la Commission européenne et les États membres à prendre son travail en considération lors de débats attendant à la création d'un socle européen de règles de sûreté ferroviaire, ce qui semble être le cas. Le constat peut se révéler être identique en ce qui concerne la COLPOFER.

¹⁰⁹⁷ RAILPOL, *Annual review 2017*, 2017.

2° L'action de la COLPOFER en matière de sûreté ferroviaire

La COLPOFER¹⁰⁹⁸ est un organisme de coopération composé de « représentants des compagnies ferroviaires et des autorités policières responsables de la surveillance de l'environnement ferroviaire »¹⁰⁹⁹. La mission de ce groupe consiste à « améliorer la protection des personnes, des locaux, des trains et de l'information au sein du système ferroviaire grâce à une coopération étroite entre les forces de police ferroviaires et les organisations de sécurité des compagnies ferroviaires »¹¹⁰⁰. La mission de cet organisme semble comparable à celle de la RAILPOL. En revanche, contrairement à la RAIPOL, la COLPOFER est un groupe de travail d'une entité plus conséquente. En effet, l'association ferroviaire créée en 1980 est devenue un groupe spécialisé de l'UIC¹¹⁰¹. La COLPOFER agit pour le compte d'une association internationale mais elle « porte devant les institutions européennes les problématiques majeures opérationnelles rencontrées par les forces de sûreté de ses membres »¹¹⁰².

Afin de mener à bien sa mission, la COLPOFER prône bien évidemment l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre ses membres dans leur lutte contre les atteintes à la sûreté ferroviaire, la définition d'une stratégie commune autour de la sûreté ferroviaire ou encore l'élaboration de recommandations dont l'essence repose sur l'amélioration du niveau de sûreté et de la perception de la sûreté par le public¹¹⁰³. Ce dernier point est très intéressant, l'impact du public sur les dispositifs de sûreté ferroviaire est important et cela pour deux principales raisons. Premièrement, le public, c'est également le cas pour les personnels, peut clairement prendre part à la sûreté ferroviaire au travers du signalement d'actes ou de comportements suspects ou même via une intervention telle que la réaction des hommes ayant stoppé l'attaque du Thalys en 2015. D'autre part, le public peut être impacté par l'existence de mesures de sûreté poussées et changer son approche du transport par rail. L'objectif est de créer un système de sûreté qui n'impacte pas le transport de manière disproportionnée, l'avis des passagers est par conséquent à prendre en compte. Les passagers doivent se sentir protégés. L'approche de la sûreté ferroviaire de la COLPOFER axée sur les passagers et les personnels

¹⁰⁹⁸ « Collaboration of railway police and security services » ou Collaboration des Services de Police Ferroviaire et de Sûreté.

¹⁰⁹⁹ www.colpofer.org, [en ligne], « COLPOFER includes representatives of railway companies and of police authorities responsible for of the surveillance of the railway environment ».

¹¹⁰⁰ *Ibid*, « COLPOFER mission is to improve the protection of persons, premises, trains and information within the railway system through a strong cooperation between railway police forces and railway companies security organizations ».

¹¹⁰¹ « International Union of Railways » ou Union Internationale des Chemins de Fer.

¹¹⁰² COLPOFER, *UNECE Workshop on Rail Security*, 23 octobre 2013, p. 3.

¹¹⁰³ V. www.colpofer.org, *Mission* [en ligne].

est par conséquent un axe de recherche à approfondir dans les réflexions menées sur le rapprochement des règles européennes de sûreté ferroviaire.

Dès 2013, la COLPOFER a identifié quatre thématiques centrales pour la sûreté ferroviaire. La cybersécurité, le vol des métaux, les graffitis et le vandalisme, les incivilités constituent les priorités des membres de l'association¹¹⁰⁴. Comment lutter contre ces actes malveillants ? Selon la COLPOFER, il existe différents moyens, moyens qui ne diffèrent pas de ceux mis en avant par les autres organismes en charge de la sûreté ferroviaire. La coopération, l'échange et la formation sont les moyens mis en lumière. Outre ces thèmes de réflexion précis, la COLPOFER a érigé des groupes de travail afin de prévenir le plus de situations à risques possibles. Un groupe de travail chargé d'établir une procédure de communication entre les membres de la COLPOFER pour gérer au mieux la tenue d'évènements internationaux¹¹⁰⁵ a même été créé. Une fois de plus, le caractère transnational de la menace qui pèse sur le transport ferroviaire est au cœur des préoccupations des acteurs de la sûreté ferroviaire.

A l'image des acteurs cités précédemment, la COLPOFER est un membre actif du LANDSEC et a partagé son expertise lors de plusieurs réunions de ce dernier. Lors de la dix-septième réunion du LANDSEC qui s'est tenue le 23 janvier 2018, la COLPOFER a débriefé les discussions de sa soixante-septième assemblée générale portant sur le terrorisme, la cybersécurité et la fraude. Au cours de la soixante-neuvième assemblée générale de la COLPOFER des 22 et 23 novembre 2018 intitulée « La lutte contre les menaces : la formation d'agents de sécurité spécialisés »¹¹⁰⁶, les membres participants aux différents groupes ont abordé la « formation du personnel de première ligne et de sûreté, l'impact et la nature de multiples menaces telles que le terrorisme et les groupes criminels, la formation pratique et le modèle unique de formation fourni par l'Académie européenne de sûreté »¹¹⁰⁷. Le fait de mettre en œuvre une formation unique à l'échelle européenne permettrait d'établir un premier niveau commun de sûreté ferroviaire sur le territoire des États de l'Union. De plus, dans la pratique, la formation des personnels est un maillon essentiel de la sûreté sur le terrain car il est primordial de pouvoir prévenir ou réagir en cas d'atteinte ou de tentative d'atteinte au transport ferroviaire. Enfin, la COLPOFER a testé un projet concernant la fraude durant l'année 2018. Le groupe de

¹¹⁰⁴ COLPOFER, *op. cit.* note 1102, p. 5.

¹¹⁰⁵ COLPOFER, *op. cit.* note 1102, p. 3.

¹¹⁰⁶ « Addressing Threats : training of specialized security agents ».

¹¹⁰⁷ www.colpofer.org, *op. cit.* note 1099, « relevance of the front-line and security staff training, impact and nature of multiple threats such as terrorism and criminal groups, practical training and unique model of education provided by the Security Academy ».

travail dédié à la fraude a en effet débuté un programme de travail intitulé « échanges des meilleures pratiques et d'expérience opérationnelle sur le contrôle des billets »¹¹⁰⁸ entre la SNCF et Trenitalia. L'objectif de cette coopération entre les deux opérateurs ferroviaires est de concentrer les efforts sur le contrôle de billets internationaux afin de vérifier que ceux-ci ne soient pas frauduleux, c'est-à-dire modifiés ou contrefaits¹¹⁰⁹.

L'action de la COLPOFER semble vaste et couvrir l'essentiel du domaine particulier que représente la sûreté ferroviaire. Tout comme les autres organismes ou agences investies dans la problématique d'eupéanisation de la sûreté ferroviaire, la coopération est le thème central des travaux effectués. C'est pourquoi il est nécessaire d'impliquer de manière plus conséquente d'autres acteurs encore, afin d'élargir le champ de réflexion.

Section 2 : De la pertinence d'élargir le champ des réflexions prises en considération

Bien que l'expertise en matière de sûreté, directe ou indirecte, des entités précitées ne fasse aucun doute, l'élargissement du cercle d'acteurs pris en compte apparaît comme un vecteur de visualisation globale de la sûreté, élément indispensable à l'efficacité des réflexions autour du rapprochement des règles de sûreté ferroviaire. Ainsi, l'instauration de règles communes de sûreté doit s'inspirer des meilleures pratiques, y compris si celles-ci ne sont pas d'inspiration européenne. La sûreté ferroviaire n'est pas un domaine exclusivement européen, c'est pourquoi il est pertinent de prendre en considération des acteurs participant à l'environnement global de la sûreté (§1). Aujourd'hui, un acteur potentiel particulier de la sûreté ferroviaire pose question. La possibilité d'avoir recours à des sociétés privées afin d'assurer la sûreté du transport existe bel et bien, il s'agit de comprendre comment insérer de tels acteurs dans le modèle de sûreté tout en s'assurant que ce recours ne mène pas à un affaiblissement du niveau de sûreté (§2).

¹¹⁰⁸ « Ticket checking best practice exchange and operational experience ».

¹¹⁰⁹ V. www.colpofer.org, [en ligne].

§1 : L'implication d'acteurs variés

Etudier la sûreté ferroviaire afin de construire un modèle européen ne se limite pas à la stricte appréhension des réflexions d'acteurs européens, acteurs ou non du transport ferroviaire. Dans cette optique, sortir du cadre de l'Union européenne est intéressant. L'Union européenne peut et doit s'inspirer des pratiques et recommandations qui existent en dehors de son territoire, à plus grande échelle. C'est pourquoi les débats autour de la sûreté ferroviaires dans l'Union sont agrémentés et doivent continuer de l'être par l'expertise d'acteurs internationaux (A). Aux visions européenne et internationale de la sûreté ferroviaire doit s'ajouter l'approche de la sûreté ferroviaire d'acteurs concernés *in concreto* par l'application des mesures mises en place. Les retours effectués par les acteurs ou les bénéficiaires des règles de sûreté ferroviaire peuvent nourrir les débats dans ce domaine et permettre de penser un système adapté à la réalité du terrain (B).

A) L'implication d'acteurs internationaux

La volonté affichée de créer un espace ferroviaire unique européen effectif au sein duquel il existe des règles communes de sûreté ne peut se passer de l'apport d'entité internationales actives du transport ferroviaire. S'il existe une multitude d'acteurs internationaux susceptibles de contribuer aux réflexions sur la sûreté ferroviaire, deux d'entre eux semblent particulièrement enclin à apporter une expertise conséquente en la matière. D'une part, l'Union internationale des chemins de fer (UIC)¹¹¹⁰ qui promeut le transport ferroviaire à l'échelle du monde (1°) ; et d'autre part l'Union internationale des transports publics (UITP)¹¹¹¹ dont le domaine d'action se borne aux transports publics et c'est la raison pour laquelle son analyse de la sûreté notamment ferroviaire est importante (2°).

1° L'influence de l'UIC sur la sûreté ferroviaire européenne

Créée en 1922, l'UIC est une association internationale ayant pour objectif de représenter les entreprises exerçant une activité en lien avec le transport ferroviaire. La

¹¹¹⁰ V. note 1101.

¹¹¹¹ Ou « International Union of Public Transport ».

principale mission de cette association est de mettre en avant le transport ferroviaire, de le promouvoir à un échelon international. L'UIC a défini cinq axes de réflexion jugés cruciaux pour son action. Il s'agit du fret, de la signalisation, du respect de l'environnement, de la standardisation ainsi que de la sécurité et la sûreté du transport ferroviaire¹¹¹². Une association d'une telle ampleur dans le domaine ferroviaire ne peut évidemment pas omettre d'aborder un sujet de grande importance tel que la sûreté. Disposant de l'expertise de ses deux cents membres répartis à travers cent pays du monde, la vision de la sûreté ferroviaire mise en avant par l'UIC bénéficie d'un spectre très large. Pour l'Union européenne, en plus des membres européens présents au sein de l'UIC, l'apport de l'association mondiale réside dans la représentation de visions potentiellement différentes de la sûreté ferroviaire.

Au travers d'un groupe de travail spécialement dédié à la sûreté ferroviaire, l'UIC fait émerger sa propre vision découlant de multiples réunions et de documents publiés. De manière générale, l'association cherche à faire émerger des pratiques destinées à s'appliquer uniformément à tous ses membres. Force est de constater l'activité plutôt soutenue de l'UIC en termes de sûreté ferroviaire. De plus, l'association dispose d'une grande assise au regard du nombre de ses membres. Ce nombre confère à l'UIC une influence sans pareil sur le monde du transport ferroviaire, d'autant plus que celle-ci agit auprès des gouvernements et institutions pour promouvoir le transport ferroviaire et sa vision du rail. L'UIC dispose d'un poids non négligeable sur la scène internationale, c'est pourquoi il est essentiel de comprendre son approche de la sûreté ferroviaire et d'appréhender sa prise en compte par l'Union européenne qui, nécessairement, s'inspire des travaux de l'UIC. Un certain nombre d'acteurs de l'UIC proviennent de l'Union européenne, ce qui renforce l'idée selon laquelle il s'agit d'un acteur incontournable de la sûreté ferroviaire européenne.

Consciente de la place centrale de la sûreté au sein du transport ferroviaire, l'UIC « est appelée à aider de plus en plus ses membres à définir des mesures harmonisées ou au moins compatibles au sein d'une région afin d'assurer le niveau élevé de sécurité attendu de la part des chemins de fer, lesquels doivent en même temps améliorer sans cesse leur flexibilité et leur compétitivité »¹¹¹³. L'association met en avant la compatibilité des règles de sûreté en cas de non-harmonisation, ce qui semble être une initiative très intéressante. En effet, si les mesures

¹¹¹² V. www.uic.org [en ligne].

¹¹¹³ UIC, *L'UIC, l'organisation ferroviaire mondiale* [en ligne], uic.org, mai 2017, p. 16.

ne sont pas identiques, leur compatibilité permet au moins que celles-ci ne nuisent pas les unes aux autres.

Dès 2006, l'UIC exposait un travail important sur la sûreté ferroviaire découlant sur la création d'une plateforme de la sûreté. Face à la menace qui pèse sur le transport ferroviaire, la plateforme spécialement créée par l'UIC poursuit plusieurs objectifs dont la sensibilisation du secteur ferroviaire aux questions de sûreté ferroviaire, le développement de réseau d'experts en la matière, le partage d'expériences, l'élaboration de recommandations, la création de partenariats avec les institutions européennes et internationales ou encore l'accroissement des projets de recherche entre les différents acteurs du transport ferroviaire¹¹¹⁴. La mise en place d'un tel projet dès 2006 démontre la propension de l'UIC à être précurseur en termes de sûreté ferroviaire. Cette plateforme, qui a sûrement inspiré bien des projets mis en œuvre aujourd'hui, a d'ailleurs fait l'objet d'une présentation lors de la vingtième réunion du LANDSEC. L'UIC est un membre actif des réunions du groupe d'experts, l'association a d'ailleurs participé à la réunion extraordinaire convoquée à la suite de l'attaque du Thalys. Durant son intervention, l'UIC a notamment rappelé la nécessité de distinguer sûreté ferroviaire et sécurité, l'indispensable proportionnalité des mesures à instaurer ou encore l'importance des échanges d'informations¹¹¹⁵. Actuellement, l'UIC met en place une nouvelle plateforme destinée à représenter un guichet unique vers lequel les membres de l'UIC pourront se tourner afin de trouver ou de partager des solutions aux problèmes liés à la sûreté ferroviaire¹¹¹⁶. Dernièrement, la plateforme de l'UIC concernant la sûreté ferroviaire a été utilisée par ses membres afin d'obtenir des réponses rapides sur différents sujets tels que l'utilisation des drones, la sécurité des femmes dans le transport ferroviaire, les attaques relatives à l'extrémisme religieux ou encore les attaques contre les personnels assurant la maintenance du transport¹¹¹⁷.

Au fil des années, l'identification des menaces par l'UIC a sans cesse abouti à une collaboration plus étroite entre ses membres et parfois avec des entités européennes et internationales. Ainsi, la lutte contre le vol de métaux a engendré la création de plusieurs partenariats et d'échanges de bonnes pratiques¹¹¹⁸. Par la suite, l'UIC a également mené une réflexion ciblée sur la sûreté du transport ferroviaire à grande vitesse au cours de laquelle

¹¹¹⁴ V. uic.org, *Security platform* [en ligne].

¹¹¹⁵ UIC eNews Nr 464, *Extraordinary meeting of the LANDSEC following the Thalys attack* [en ligne], www.uic.org, 11 septembre 2015

¹¹¹⁶ Cette plateforme sera disponible sur le site : RailSecurityHub.org.

¹¹¹⁷ V. www.uic.org, *Rail security network of quick responders – high participation in the body camera webinar* [en ligne], 2018.

¹¹¹⁸ UIC, *Security at the UIC*, november 2014, p. 5.

l'association pointe la nécessité de protéger ce type de transport particulièrement vulnérable¹¹¹⁹. De surplus, l'UIC a depuis peu publié une étude consacrée à la sûreté des gares. L'association y met en avant des moyens d'assurer une sûreté plus effective notamment au travers de l'utilisation de drones, de caméras de surveillance et de l'analyse des vidéos récoltées, du contrôle des bagages ou encore de la présence de chiens¹¹²⁰. Enfin, l'UIC travaille sur la gestion des crises et prévoit une harmonisation des pratiques et réactions à tenir en cas d'atteinte ou de risques d'atteinte¹¹²¹.

De manière générale, l'UIC préconise en premier lieu l'échange d'informations, de bonnes pratiques afin de parvenir à l'émergence de règles harmonisées ou qui ne nuisent pas les unes aux autres. Très présente dans les réflexions européennes, l'UIC apparaît comme un acteur incontournable de la sûreté ferroviaire mondiale mais également européenne. A l'échelle mondiale, l'UIC ne travaille pas seule sur la sûreté ferroviaire, l'UITP intervient dans ce domaine parfois en totale collaboration avec l'UIC.

2° L'expertise de l'UITP concernant la sûreté des transports publics

L'UITP est une association internationale qui regroupe les acteurs du transport public. Cette dernière exerce différentes missions destinées à améliorer la qualité et l'offre de service des transports publics dans le monde. La collaboration entre ses membres permet la mise en œuvre de mesures communes et facilite l'innovation dans ce domaine. Globalement, l'UITP espère créer un transport public viable et durable. Dans cette optique, la sûreté du transport public est un sujet central. La vision de cette association en termes de sûreté, non pas ferroviaire à proprement dire mais qui concerne le transport guidé, est essentielle et ce, pour différentes raisons dont la principale tient aux particularités des transports publics. L'environnement des transports publics est quasi exclusivement urbain, les menaces pesant sur celui-ci sont par conséquent susceptibles d'impacter un grand nombre de personnes. En effet, les flux gérés par les transports publics sont bien plus importants que pour les transports effectuant des trajets longue distance. De plus, en termes d'infrastructures, les différences avec les transports classiques induisent un mode de protection différent. Le réseau d'infrastructure, souvent sous-terrain, représente une cible contre laquelle de gros dégâts peuvent être infligés. Ces

¹¹¹⁹ UIC, *Rail High Speed Network Security Handbook*, January 2016.

¹¹²⁰ UIC, *Station security for station business, handbook on effective solution*, October 2017.

¹¹²¹ UIC, UITP and COLPOFER, *Recommendations for Crisis Management*, April 2017.

caractéristiques du transport public entraînent la mise en place d'un modèle de sûreté adapté permettant de gérer les risques et les atteintes.

Si de lourdes atteintes peuvent être portées à la sûreté du transport public, ce type de transport est aujourd'hui victime de nombreuses infractions, moins graves, mais dont la survenance attente à la sûreté. La sûreté du transport public guidé lutte contre la fraude de manière très active, contre les incivilités ou encore contre le vol. Ces atteintes sont très présentes dans ce type de transport, c'est pourquoi une attention toute particulière y est portée. La question qui se pose est celle de l'identification de la menace, de la réaction face à celle-ci malgré la présence forte d'usagers. Cette question qui intéresse fortement l'UITP a fait l'objet de nombreuses réflexions. Une partie de la réponse se situe dans l'utilisation de caméras de surveillance. L'UITP, grâce aux retours de ses membres, a pu référencer les pratiques existantes autour des caméras de surveillance. Bon nombre de thématiques autour des caméras de surveillance sont abordées telles que le type de caméra utilisées, les atteintes détectées, leur emplacement ou encore leur perception et apports par les personnels et passagers¹¹²². L'utilisation de caméras de surveillance a fortement augmenté dans les transports publics. Comme le rappelle l'UITP, « entre 2015 et 2018, le nombre moyen de caméras par acteurs interrogés a augmenté d'environ 70% »¹¹²³. A cela s'ajoute le sentiment de confiance que procure la présence de caméra de surveillance qui peuvent permettre d'agir avant la survenance d'une atteinte ou d'identifier les auteurs d'un acte répréhensible. Tous ces bénéfices de la vidéosurveillance expliquent l'intérêt de l'UITP à promouvoir l'utilisation de cette technologie. L'UITP promeut d'ailleurs les investissements des transporteurs publics dans ce domaine¹¹²⁴. L'association a profité de sa participation à la vingtième réunion du LANDSEC pour présenter les résultats de ses études sur la vidéosurveillance dans les transports publics.

Grande militante en faveur du métro, l'UITP estime dès 2003 que « la sécurité dans les métros est l'affaire de toutes les parties prenantes et les mesures de prévention ou de lutte contre l'insécurité doivent être définies et mises en place d'une manière concertée »¹¹²⁵. L'accent est mis sur la collaboration qui permet une action unie et cohérente. Depuis cette affirmation, la collaboration est un fil conducteur de l'action et des recommandations de l'UITP qui affirme

¹¹²² UITP, *Video Surveillance in Public Transport, International Trends 2015-2016*, november 2015.

¹¹²³ UITP, *International Trends in Video Surveillance – Public Transport Gets Smarter*, september 2018, p. 2, « Between 2015 and 2018, the average number of cameras per system surveyed has increased by almost 70% ».

¹¹²⁴ V. UITP, *Public transport systems to invest in video surveillance* [en ligne], www.uitp.org, 4th november 2015.

¹¹²⁵ UITP, *Le métro : une chance pour le développement durable dans les grandes métropoles* [en ligne], www.uitp.org, novembre 2003.

toujours l'implication nécessaire de tous les acteurs du transport public dans la sûreté. A l'instar des participants au débat de la sûreté ferroviaire européenne, l'UITP aborde à juste titre la sûreté comme un domaine global, qui ne concerne pas uniquement les agents chargés de la protection du transport mais bien une multitude d'acteurs. Sans surprise, l'UITP prône la facilitation des échanges d'informations et le partage des bonnes pratiques. Ces échanges peuvent ainsi conduire à la propagation de pratiques ayant porté leurs fruits.

L'UITP est très présente sur la scène internationale et a participé à la rédaction de recommandations en collaboration avec d'autres associations telles que l'UIC. Dans les recommandations publiées sur la gestion de crise en collaboration avec l'UIC et la COLPOFER, l'UITP participe à une réflexion axée sur l'analyse du risque et l'instauration de plans d'action d'urgence¹¹²⁶. En cas de crise, les entités cosignataires des recommandations ici en cause préconisent d'agir en fonction des priorités suivantes : sauver des vies, minimiser les dommages sur le matériel, ces deux premières priorités étant considérées comme principales et non négociables, mais également protéger la réputation du transporteur ou encore assurer la continuité de l'activité¹¹²⁷. Proposer ces recommandations représente un travail important, savoir réagir à une crise est indispensable aujourd'hui en termes de sûreté.

L'UITP apporte une expertise précise sur un domaine particulier du transport guidé. Ses analyses sont tout à fait aptes à alimenter les débats autour de la mise en place d'un système européen de sûreté ferroviaire et doivent être considérées en tant que tel. Si les associations internationales des acteurs du transport ferroviaire jouent un rôle de moteur dans les réflexions autour de la sûreté ferroviaire, des acteurs plus modestes ont aussi la capacité d'intervenir de manière constructive dans les débats européens sur ce sujet.

B) La nécessaire considération de protagonistes impactés *in concreto* par les mesures de sûreté ferroviaires

Les réflexions autour des mesures de sûreté ferroviaire et leur application ne sont pas l'apanage des entités internationales ou européennes, des États ou encore des entreprises ferroviaires, des opérateurs ainsi que des gestionnaires d'infrastructure. Les discussions sur la création d'un socle européen de règles de sûreté ferroviaire doivent impérativement inclure les

¹¹²⁶ UIC, UITP and COLPOFER, *Recommendations for Crisis Management*, avril 2017.

¹¹²⁷ *Ibid.*

protagonistes directement impactés par ces mesures. En tant qu'acteurs directement concernés, il incombe à l'Union européenne et aux organes chargés de la sûreté ferroviaire de donner la parole aux syndicats représentant les travailleurs du transport ferroviaire (1°) mais également aux usagers de ce transport (2°).

1° La vision particulière des syndicats du transport ferroviaire sur la sûreté

Les syndicats des personnels du transport ferroviaire ont une vision particulière de la sûreté ferroviaire et ce, pour une raison simple, leur objectif est de protéger les personnes qu'ils représentent. De plus, les syndicats sont aptes à recevoir puis à donner de la visibilité aux demandes et recommandations des personnels ferroviaires qui sont les premiers acteurs de la sûreté. Cette approche de la sûreté ferroviaire est centrée sur le personnel qui, en plus d'assurer la protection des usagers, doit assurer sa propre protection. Les syndicats prônent un modèle de sûreté protecteur du personnel du transport ferroviaire. Si l'utilisateur est au centre des préoccupations liées à la sûreté ferroviaire, les personnels doivent bénéficier d'une protection afin d'être aptes à anticiper une atteinte ou garantir la continuité du transport en cas d'atteinte et en minimiser les effets. Les mesures de sûreté ferroviaire doivent finalement protéger un maillon essentiel du transport dont l'une des missions est elle-même de protéger les usagers et le transport dans sa globalité. La mission des syndicats des personnels du transport ferroviaire en termes de sûreté est grandement justifiée par le fait que, dans la plupart des cas, ces personnels sont une cible privilégiée d'atteintes ou d'incivilités.

Les syndicats, afin d'avoir du « poids » à l'échelle européenne, peuvent intégrer des fédérations et ainsi faire porter leurs revendications de manière plus audible. La Fédération européenne des travailleurs des transports (FET)¹¹²⁸, fondée en 1999, est le portevoix des syndicats du transport ferroviaire européen notamment et permet de présenter la vision de la sûreté ferroviaire de ces derniers. Très récemment, la FET, en soutien du travail de la CFDT-Cheminots, a lancé une campagne en faveur de la présence accrue des personnels à bord des trains. De plus, la fédération milite dans cette campagne pour la formation et la qualification des personnels de bord dont les missions sont multiples. Après avoir rappelé l'importance des personnels pour le bon fonctionnement du transport ferroviaire, le document de la CFDT ajoute

¹¹²⁸ Ou « European Transport Worker's Federation ».

que « le personnel à bord joue un rôle clef dans la sécurité et la sûreté pendant le voyage »¹¹²⁹. Là se situe la raison d'être de ce document qui constitue un manifeste pour le maintien voire l'augmentation du nombre de personnels à bord des trains face à ce que les syndicats de cheminots estiment être une politique de réduction des coûts par la suppression et la déqualification des personnels de bord. Au-delà de ces considérations, la vision de la sûreté ferroviaire des syndicats de cheminots ressort de manière explicite au travers de l'explication selon laquelle « pour assurer le nécessaire niveau de sûreté et de sécurité à bord des trains, il est essentiel d'avoir des professionnels formés et qualifiés à ces tâches. Ils doivent être des professionnels de la sécurité gardant à l'esprit que la sécurité prime sur tout, tout en fournissant les informations et services nécessaires à un bon voyage »¹¹³⁰. Aux yeux de ces syndicats et de la FET, la sûreté ferroviaire est avant tout une histoire d'hommes et moins de technologie. Ce constat n'est pas surprenant, l'approche de la sûreté par ces protagonistes du transport ne dispose que d'un unique angle de vue, celui des personnels. La sûreté ferroviaire se transforme même en un argument de revendication, toujours dans l'optique de protéger les intérêts des cheminots. Ces revendications ont un fort intérêt pour les réflexions européennes menées sur la sûreté ferroviaire, elles replacent l'humain au centre de la sûreté. Malgré l'importance croissante de l'utilisation des nouvelles technologies, force est de constater que la présence humaine, en plus d'être symboliquement essentielle, permet une action ou réaction rapide. Finalement, y compris hors d'une fédération, les syndicats peuvent apporter leur point de vue sur la sûreté ferroviaire. Le document précédemment abordé en est la preuve. La fédération donne une publicité plus conséquente aux revendications des syndicats nationaux.

La FET à proprement parler, quant à elle, aborde également la sûreté ferroviaire mais à l'échelle européenne. L'objectif est simple, démontrer l'intérêt des personnels ferroviaires pour la sûreté ferroviaire. Naturellement, cette volonté est la même que celle de la CFDT- Cheminots étant donné que la FET représente les intérêts des syndicats nationaux. Le rôle des syndicats est clair, il s'agit de faire valoir leur vision de la sûreté ferroviaire par des moyens de pression pouvant aller jusqu'à des grèves ou des actions généralisées.

En conclusion, la vision des syndicats est semblable à ce que proposent de nombreuses recommandations axées sur la formation et la qualification de tous les personnels du transport ferroviaire. Si la position de ces syndicats est clairement orientée, les considérations évoquées

¹¹²⁹ CFDT Cheminots, *Bienvenue à bord, le personnel de bord est indispensable pour le confort et la sûreté des passagers* [en ligne], www.cheminotcgt.org, février 2019.

¹¹³⁰ *Ibid.*

quant à l'amélioration de la protection des passagers *via* une meilleure qualification des personnels ferroviaires apparaissent tout à fait cohérentes. De plus, la lutte contre la suppression des personnels semble réellement entrer, au moins pour partie, dans des considérations sécuritaires. Les syndicats de travailleurs ferroviaires jouent un rôle important et leurs revendications gagnent à être prises en compte dans les débats actuels, il en est de même en ce qui concerne les bénéficiaires des mesures de sûreté, les passagers du rail.

2° Le rôle des usagers du transport ferroviaire en termes de sûreté

Premiers bénéficiaires des mesures de sûreté, les usagers du transport ferroviaire peuvent apporter leur vision particulière de ce domaine. Au-delà de leur apport dans les réflexions européennes de la sûreté ferroviaire, les passagers sont parfois acteurs de leur propre protection, de celle des autres usagers et du transport lui-même. En effet, certaines initiatives en faveur de la sûreté telles que la mise en place d'un numéro d'urgence intègrent pleinement les passagers dans le dispositif de sûreté. La légitimité des usagers à intervenir dans les débats sur la sûreté ferroviaire européenne n'est pas à prouver, cependant, il paraît difficile de pouvoir recueillir et étudier toutes les doléances et propositions de chacun des passagers. C'est pourquoi il est important de considérer le point de vue des représentants de ces passagers, ce qui permet de faire ressurgir des thèmes forts incarnant leurs revendications.

A ce titre, le travail de la Fédération européenne des passagers (EPF)¹¹³¹ permet une exposition des revendications des passagers du transport ferroviaire. L'EPF est une association européenne regroupant plusieurs organisations de passagers. L'association milite pour la reconnaissance et le respect des droits des passagers des transports européens par le biais de travaux de recherche, de publications, de conférences mais également au travers d'un travail de coopération avec les acteurs du transport européen¹¹³². A la suite de l'attaque du Thalys, l'EPF a eu l'occasion de faire une présentation durant la réunion extraordinaire du LANDSEC du 11 septembre 2015 au cours de laquelle l'association place les intérêts des passagers au cœur des préoccupations liées à la sûreté. Durant cette intervention, l'association identifie deux préoccupations des passagers en termes de sûreté ferroviaire : le manque de personnel visible et les comportements anti-sociaux¹¹³³. Aux lacunes de la sûreté ferroviaire, l'EPF propose

¹¹³¹ Ou « European Passenger's Federation ».

¹¹³² EPF, *The voice of public transport users in Europe* [en ligne], www.epf.eu.

¹¹³³ EPF, *Rail transport security : The Passenger's view*, 25 november 2016, p. 11.

quelques solutions telles que l'utilisation du potentiel des passagers à identifier une menace, la mise en place de billets nominatifs, une surveillance vidéo à bord des trains depuis une salle de contrôle, l'utilisation de technologies permettant l'identification de comportements suspects ou encore l'extension du PNR au transport ferroviaire¹¹³⁴. L'une des demandes principales de l'EPF réside dans la proportionnalité des mesures face à la menace tout en garantissant la protection des passagers. L'EPF prône également une généralisation du partage d'informations et de bonnes pratiques entre les différentes autorités en charge de la protection du transport ferroviaire.

L'implication de l'EPF dans la sûreté ferroviaire n'a pas faibli depuis la réunion du LANDSEC. L'association a notamment participé à la consultation de la Commission sur la sûreté ferroviaire¹¹³⁵. Plus récemment, l'EPF a été invitée par la Commission européenne à être représentée au sein de la nouvelle plateforme dédiée à la sûreté ferroviaire. L'EPF disposera en conséquence de deux représentants et aura ainsi la possibilité de faire valoir sa conception de la sûreté et de participer aux débats avec l'ensemble des acteurs de la sûreté ferroviaire membres de la plateforme. Cette invitation ne relève pas du hasard, la Commission européenne est pleinement consciente de l'apport de l'EPF dans le débat sur la sûreté ferroviaire.

L'EPF rappelle constamment le fait que le transport ferroviaire est devenu une cible privilégiée du terrorisme. Selon l'association des passagers des transports européens, les passagers, même s'ils sont en demande d'un transport ferroviaire sûr, désirent ne pas être dérangés outre mesure pour leur déplacement. S'ajoutant à la nécessité de proportionnalité des mesures de sûreté, l'EPF demande à ce qu'aucune mesure de sûreté ne soit instaurée de manière précipitée afin de ne pas créer un déplacement de la menace, voire une augmentation du risque d'atteinte. A ce sujet, l'EPF donne l'exemple de l'installation de portiques qui impliquent « de longues files d'attente et créent des rassemblements appelés à être des cibles faciles »¹¹³⁶. Le problème que souligne l'EPF ici est important, il ne s'agit pas de mettre en œuvre des mesures pour prouver une réaction. Les réactions doivent être mûrement réfléchies, la précipitation étant possiblement nuisible à la sûreté du transport ferroviaire.

¹¹³⁴ *Ibid*, p. 13.

¹¹³⁵ V. la participation à cette consultation sur le site de l'EPF : <http://www.epf.eu/wp/wp-content/uploads/2018/02/Contribution8c777d71-6f62-4e06-9771-cf3d7adb4572.pdf>.

¹¹³⁶ EPF, *Security in public passenger transport – European Passengers' Federation (EPF) asking for appropriate and scalable solutions* [en ligne], www.epf.eu, novembre 2016, « [...] long queues and creating important gatherings which are due to become easy targets ».

Cette vision centrée sur les passagers met en avant l'importance de ces derniers dans le système de sûreté. En plus de placer les passagers au cœur des préoccupations, l'EPF considère ces derniers comme le maillon essentiel de leur propre protection et de celle du transport. Plus que des personnes à protéger, l'EPF voit les usagers du transport ferroviaire comme des acteurs de la sûreté, une véritable plus-value pour les services de sûreté. C'est pourquoi celle-ci affirme que les usagers vigilants du transport ferroviaire ont un gros potentiel en tant qu'« yeux et oreilles » des autorités de sûreté ferroviaire¹¹³⁷. Cette approche doit être représentée auprès des autorités menant les réflexions sur un modèle européen de sûreté ferroviaire, c'est pourquoi le rôle de l'EPF est aujourd'hui important. Cette association est pleinement légitime à exposer son point de vue sur ce sujet en ce qu'elle représente la vision des passagers, bénéficiaires et acteurs de la sûreté, mais également maîtres du futur du chemin de fer, la survie économique dépendant de ses usagers. Au côté de ces acteurs de la sûreté ferroviaire, la Commission européenne doit prendre en compte l'émergence de sociétés privées accomplissant des missions de sûreté ferroviaire.

§2 : Quelle place pour les sociétés privées de sécurité ?

La privatisation des prestations de sécurité est un thème récurrent aujourd'hui. Les préoccupations liées à la protection des personnes et des biens sont inévitables dans le contexte actuel. La recrudescence des atteintes, terroristes ou non, marquent la nécessité de repenser la protection des personnes et des biens. La tendance à externaliser les prestations de sûreté dans les modes de transport tels que les transports aérien et maritime est très claire, contrairement au transport ferroviaire dont la sûreté est souvent assurée par des services internes. Cependant, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire constitue un changement dans cette dynamique et la question des sociétés privées se pose fortement. Avant d'étudier le rôle des sociétés privées dans la sûreté du transport ferroviaire, il convient de contextualiser cette tendance à la privatisation des prestations de sécurité qui se généralise (A). A la suite de l'étude du contexte général, il s'agit de comprendre ce qu'implique cette tendance en termes de sûreté ferroviaire (B).

¹¹³⁷ EPF, *Rail transport security : the passenger's view*, 25 novembre 2016, « eyes and ears ».

A) La dynamique de privatisation des prestations liées à la sécurité

La période actuelle marquée par un fort sentiment d'exposition à différentes menaces nécessite une réaction en faveur du renforcement des mesures de protection des personnes et des biens. Malgré cela, la puissance publique n'est pas toujours apte à pouvoir assurer un degré de protection suffisant. Ce sont par conséquent l'existence de lacunes dans la protection publique et la spécificité de certaines missions de sécurité qui ont entraîné une généralisation de la privatisation des prestations de sécurité (1°). Dans ce contexte global, le transport ferroviaire ne fait pas exception et les prestataires privés ne sont pas rares dans les différents pays membres de l'Union européenne concourant ainsi à la sûreté de l'espace ferroviaire unique européen (2°).

1° La généralisation de la privatisation des prestations de sécurité

Les prestations privées de sécurité se généralisent sur le territoire de l'Union européenne et notamment en France. Une mission privée de sécurité se distingue de l'intervention publique par plusieurs critères. Premièrement, l'exécutant de la mission travaille pour un client qui le rémunère pour son travail. De plus, il s'agit d'une mission relativement précise qui s'effectue sur un périmètre défini ou sur un objet défini à surveiller et protéger. La sécurité privée est par exemple beaucoup utilisée dans le domaine du transport de fonds dans lequel les agents sont armés, ce qui était assez rare pour le souligner il y a encore quelques temps. La sécurité privée regroupe « l'ensemble des biens et services servant à la protection des personnes, des biens et de l'information que des spécialistes motivés par le profit offrent à des organisations en vue de répondre à leurs besoins particuliers »¹¹³⁸. La mission de sécurité privée répond au besoin d'un client par le biais d'une spécialisation permettant de répondre aux attentes de ce dernier. Les États peuvent avoir recours à la privatisation par le biais d'appels d'offre lorsqu'ils voient la privatisation « comme un gage de performance dans l'exécution de certaines missions publiques, désormais jugées superflues »¹¹³⁹. Les États se délestent parfois de missions de sécurité au profit d'acteur privé dans l'optique de confier cette mission à une entité qualifiée, plus apte que les forces de l'ordre à protéger les personnes et biens en cause suivant les

¹¹³⁸ Maurice Cusson, « La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir », *Criminologie*, 1998, p. 7 – 8.

¹¹³⁹ Guillaume Fonouni-Farde, « La délégation du service public de la sécurité : *Asinus equum spectat ?* », *La revue administrative*, novembre-décembre 2011, p. 1.

modalités de la prestation à fournir. Le manque de personnel des forces de l'ordre est parfois également mis en avant afin de justifier l'appel à ces sociétés privées.

Contrairement à la puissance publique qui protège les personnes et les biens par devoir, la logique économique est beaucoup plus présente en ce qui concerne les sociétés privées. C'est pourquoi l'apparition de la privatisation des missions de sécurité est apparue comme une révolution vis-à-vis des compétences régaliennes et l'on a assisté à l'émergence, « au cours du XXe siècle, [d'] un mode de contrôle social inédit qui, parce qu'il était soumis aux règles de l'économie de marché, devait pratiquer des prix compétitifs et répondre aux attentes du client sans interférer dans ses opérations »¹¹⁴⁰. Le fait d'avoir recours à une société privée de sécurité permet de poser des exigences et de disposer d'un service sur mesure. Ainsi, un opérateur privé de sécurité est censé fournir une expertise poussée et des analyses pertinentes, adaptées à la situation particulière de son client. L'exemple du ferroviaire est à ce sujet très intéressant. En 1998, Maurice Cusson estimait que le marché privé de la sécurité était « dominé par une demande de prévention : la répression n'y occupe qu'une place effacée. Ce qui s'y transige, c'est d'abord et avant tout des moyens de surveillance, de contrôle d'accès et de renforcement des cibles »¹¹⁴¹. A l'heure actuelle, cette affirmation n'est plus aussi vraie. Certes, la mission de prévention est essentielle mais le contexte a modifié certains paradigmes de la privatisation des prestations de sécurité de sorte que les agents privés sont de plus en plus armés, au sens propre mais également figuré, face à des situations où la menace s'est concrétisée. De plus, la privatisation des prestations de sécurité a engendré une concurrence favorisant l'évolution des techniques et moyens utilisés lors des missions de protection des personnes et des biens. Cette concurrence entre les acteurs privés de la sécurité a poussé les experts en la matière à penser « une version empirique de prévention situationnelle »¹¹⁴². Afin de satisfaire aux potentiels clients, ces sociétés mettent en place pléthore de *scenariis* et procédés destinés à prouver leurs compétences en la matière.

Malgré ses avantages, la privatisation de certaines missions de sécurité est parfois remise en cause. Un certain flou juridique existe autour de ces prestations et « tous les textes accumulés depuis vingt ans et, parfois votés, par opportunité politique, ne favorisent pas la mesure de l'offre privée et ne constituent, en rien, un vrai barrage aux dérives et aux menaces que fait peser ce désordre sur les équilibres de sécurité intérieure »¹¹⁴³. Toutefois, force est de

¹¹⁴⁰ *Ibid*, p. 6.

¹¹⁴¹ Maurice Cusson, op. cit. note 1138, p. 10.

¹¹⁴² Maurice Cusson, op. cit. note 1138, p. 6.

¹¹⁴³ Rapport de l'Institut National des Hautes Études de Sécurité (INHES), *Le marché de la sécurité privée en France*, juillet 2008, p. 8.

constater le mouvement législatif qui continue de grandir et qui régit de manière plus précise la privatisation des prestations de sécurité. Ce domaine pose de nombreuses questions qui seront approfondies par la suite dont celle de la légitimité des prestataires à effectuer des missions qui pourraient très bien relever de la puissance publique. S'ajoute à cela le risque de conflit d'intérêt des prestataires qui fournissent leurs prestations pour le profit. Contrairement aux forces de police, les moyens des opérateurs privés, qu'ils soient légaux ou opérationnels, peuvent tout de même être sensiblement inférieurs de sorte que l'action de ces acteurs paraisse moins adaptée.

Finalement, la privatisation des prestations de sécurité relève aujourd'hui d'un paradoxe. Elle est controversée et ne peut jouir d'une efficacité optimale en l'état mais elle est cependant nécessaire. Certains insistent sur ce point, la sécurité globale de l'Union est optimisée par l'intervention de sociétés de sécurité privée¹¹⁴⁴. La question n'est pas de savoir s'il faut privatiser mais bien comment encadrer ce mouvement récurrent depuis plusieurs années afin de bénéficier de tous les avantages que la privatisation des prestations de sécurité peut procurer. Bien entendu, cette dynamique générale n'a pas épargné le transport ferroviaire dans lequel les acteurs privés de la sûreté ne sont finalement pas uniquement des exceptions.

2° La privatisation des prestations de sûreté dans le transport ferroviaire

Dans un bon nombre d'États membres de l'Union européenne, la sûreté ferroviaire est assurée par des acteurs privés seuls, ou par le biais d'une coopération entre la puissance publique et une société privée¹¹⁴⁵. Il est question du mouvement global de privatisation des prestations de sécurité, toutefois, l'exemple du transport ferroviaire nécessite un ajustement terminologique, il s'agit bien ici de sociétés privées assurant des prestations de sûreté ferroviaire. Contrairement aux modes de transport aérien et maritime où les prestations de sûreté sont externalisées, c'est-à-dire assurées par un acteur différent du transporteur, la sûreté ferroviaire est souvent gérée par les services de l'opérateur historique d'un État. Cependant, force est de constater que dans certains cas, comme en France, le service de sûreté n'effectue plus l'intégralité des missions de sûreté et la surveillance de dépôts est externalisée à des sociétés privées de gardiennage. En France, la SNCF dispose de son propre service de sûreté,

¹¹⁴⁴ V. Institut National des Hautes Études de Sécurité (INHES), *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*, Livre Blanc, décembre 2008.

¹¹⁴⁵ V. les développements du Chapitre 2 du Titre Ier de la Ière Partie.

la SUGE. Celui-ci dispose de moyens de plus en plus étendus au fil des années afin de remplir au mieux sa mission. Souvent critiquée, cette extension des moyens de la SUGE est consécutive aux lois intervenues en matière de sécurité privée et de sécurité intérieure luttant notamment contre la menace terroriste¹¹⁴⁶. De vives critiques s'élèvent contre cette extension des pouvoirs des agents privés de sécurité dans les transports et certains estiment que « nous assistons depuis quelques années à une banalisation des transferts de compétences et à un glissement progressif vers un régime de prestation marchande des services de sécurité [et que] les agents des entreprises de transport ne sont pas des policiers ! »¹¹⁴⁷.

Malgré ces critiques, l'évolution et l'intensification des menaces contre le transport ferroviaire ont mené à la nécessité de revoir le système de fonctionnement des services privés de sûreté. Transférer des missions régaliennes de sûreté à des acteurs privés afin de garantir une meilleure protection des personnes et des biens dans le transport ferroviaire peut être bénéfique, cependant, ces agents privés doivent bénéficier de moyens d'action leur permettant de protéger les passagers, de se protéger eux-mêmes mais également d'assurer la continuité du service de transport. En réaction aux atteintes, la question de l'armement des agents de la SUGE s'est posée. Cette interrogation a vite mené à l'armement de certains agents de la sûreté. Aujourd'hui, en plus du statut particulier des agents de sûreté de la SNCF et de la RATP, la question de l'armement de tous les agents privés de sécurité a été abordée. Le Code de la sécurité intérieure a été modifié de sorte que l'armement de ces agents a été approuvé par un décret du 29 décembre 2017¹¹⁴⁸. Bien entendu, il existe des conditions notamment sur la teneur de la mission et sur la formation des agents mais l'important réside dans la démarche intellectuelle consistant à accepter la présence d'agents armés ne relevant pas de l'État au sein de l'espace public.

Outre l'armement des agents privés de sûreté qui semble aujourd'hui quasi inhérent à leur fonction, la libéralisation du transport ferroviaire entraîne une interrogation centrale en termes de sûreté. Les nouveaux opérateurs doivent-ils faire appel à des sociétés privées de sûreté ou ont-ils l'obligation de faire appel au service de sûreté de l'opérateur historique voir des forces de l'ordre de l'État dans lequel ils exercent leur activité pour les États dans lesquels

¹¹⁴⁶ V. notamment la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 règlementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds ; la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ; la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

¹¹⁴⁷ Éliane Assassi, *Comment accepter l'utilisation d'une émotion et d'une inquiétude légitimes pour privatiser les pouvoirs régaliens de l'État ?* [en ligne], Groupe-crc.org, 28 janvier 2016.

¹¹⁴⁸ Décret n° 2017-1844 du 29 décembre 2017 relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme.

la sûreté est assurée par la police ? Pour prendre de nouveau l'exemple de la France, le nouveau pacte ferroviaire a clairement tranché le débat. La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire modifie le premier alinéa de l'article L 2251-1-1 du Code des transports et dispose que « le service interne de sécurité de la SNCF réalise cette mission au profit des gestionnaires d'infrastructure, des exploitants d'installations de service, des autorités organisatrices de transport ferroviaire, des entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national ainsi que de leurs personnels, à leur demande et dans un cadre formalisé, dans le respect des principes d'équité et de non-discrimination »¹¹⁴⁹. La SUGE ne peut fournir des prestations de sûreté qu'aux opérateurs qui le demandent, il n'y a par conséquent aucune obligation pour les nouveaux entrants de faire appel à ses services. Cette liberté pour les nouveaux opérateurs dans le choix de leur prestataire de sûreté ne relève pas de la volonté de tous, un amendement à cette loi, rejeté par la suite, avait été déposé par un groupe de députés afin de retirer la mention « à leur demande » et ainsi faire de la SUGE le prestataire obligatoire pour tous les opérateurs exerçant une activité sur le territoire français¹¹⁵⁰. Le principal argument de cette requête résidait dans les garanties fournies par la SUGE qui est, en France, le service de sûreté par excellence doté d'une expertise sans pareil dans le milieu ferroviaire.

La privatisation des prestations de sûreté ferroviaire est un phénomène répandu dans l'Union européenne, c'est pourquoi ses implications se ressentent dans le débat sur la sûreté ferroviaire mais également sur la question de l'achèvement de l'espace ferroviaire unique européen.

B) Les implications de la privatisation des prestations de sûreté

La privatisation des prestations de sûreté, dans ce contexte de forte menace et de libéralisation du rail, demande une réflexion de l'Union et de ses acteurs afin que cette pratique reste bénéfique et ne constitue finalement pas une lacune de la sûreté ferroviaire européenne. Si la privatisation semble bénéfique là où elle est de rigueur, les discussions européennes concernant la sûreté ferroviaire pourraient encadrer le recours aux acteurs privés de sûreté (1°)

¹¹⁴⁹ Article 26 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

¹¹⁵⁰ V. *Amendement n° 176 à la loi pour un nouveau pacte ferroviaire (n° 851)* [en ligne], www.assemblee-nationale.fr, 6 avril 2018.

mais également préciser les rapports entre ces protagonistes privés et les représentants des forces de l'ordre des États (2°).

1° Quel encadrement des acteurs privés de la sûreté ferroviaire ?

L'objectif de rapprochement des règles de sûreté ferroviaire poursuivi par la Commission européenne ne semble pouvoir être atteint sans appréhender ce mouvement de privatisation des prestations de sûreté. En effet, il semble important de mettre en place un régime uniforme encadrant les acteurs privés de la sûreté ferroviaire européenne. L'Union, le cas échéant, devrait se doter de règles concernant l'armement et la formation des agents privés de sûreté ferroviaire. La formation de ces agents, notamment s'ils sont armés, est centrale et proposer une formation européenne des agents privés permettrait de créer un standard instaurant un niveau uniforme de sûreté pour les opérateurs ferroviaires qui font appel à un prestataire privé. Cette question de créer un standard mène à penser de la même manière les rapports avec les forces de police des États pour lesquels ces forces assurent la sûreté ferroviaire. Les différences dans le choix des acteurs de la sûreté selon les États peuvent-elles nuire à l'uniformité du niveau de sûreté ? Un nouvel opérateur ferroviaire souhaitant exercer dans un État au sein duquel les prestations de sûreté sont assurées par la police peut-il s'offrir les services d'une sociétés privées dans un soucis de plus grande efficacité ? Les sociétés privées de sûreté peuvent-elles disposer des mêmes prérogatives que les forces de l'ordre dans le cadre de leur mission de protection des personnes et des biens ?

L'Union européenne n'a pas apporté de réponse à ces questions. A l'instar de la formation des conducteurs en termes de sécurité, les agents de sûreté pourraient bénéficier d'une formation uniforme à l'échelle européenne. Toutefois, les différences étatiques en la matière subsistent et rendent nécessaire une grande réflexion spécialement dédiée à la formation des agents de sûreté, privés et publics. La priorité est de garantir un niveau de sûreté optimal sur le territoire de l'Union. Les considérations économiques liées à la libéralisation du rail et au marché de la sûreté ne doivent en aucun cas conduire à l'existence d'une sûreté « low cost ». Un cadre est par conséquent nécessaire. Or, comment créer un cadre européen autour des prestations privées de sûreté ferroviaire alors que les États eux-mêmes ont parfois des difficultés à encadrer ce phénomène sur leur propre territoire ? Une fois de plus, l'exemple de la France est frappant.

Les prestations proposées par la SUGE sont bien encadrées par la loi au même titre que l'armement et les prérogatives des agents. Cependant, l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence est censée permettre à de nouvelles sociétés privées d'investir le marché de la sûreté ferroviaire. La généralisation des prestations privées liées à la protection des personnes et des biens a poussé la France à encadrer juridiquement ce phénomène qui, sans régulation, peut se révéler être risqué. Malgré une prise en compte législative accrue des sociétés privées de sécurité avec notamment la création du CNAPS¹¹⁵¹ par décret du 22 décembre 2011¹¹⁵² ou la publication du décret concernant l'exercice des activités privées de sécurité¹¹⁵³, force est de constater que des manques subsistent. La Cour des comptes, dans son rapport annuel de 2018, fait état de l'accroissement du rôle des activités privées de sécurité et appelle à « un pilotage renforcé de l'État »¹¹⁵⁴. En ce qui concerne la potentielle arrivée de nouveaux opérateurs ferroviaires en France, la nécessité de créer un corpus d'exigence est d'autant plus forte quand on sait que « le niveau des prestations fournies par les entreprises privées de sécurité présente une grande hétérogénéité »¹¹⁵⁵. Les garanties fournies par les services de sûreté de la SNCF et de la RATP n'augurent en rien des prestations fournies par des sociétés extérieures si aucune réglementation n'est mise en œuvre. Ainsi, à l'échelle nationale et européenne, la privatisation des prestations de sûreté ferroviaire pourrait faire l'objet d'une approche commune centrée sur les trajets transnationaux permettant de garantir un transport sûr et ce, peu importe l'opérateur effectuant le transport. Ainsi, le droit de l'Union européenne, en vertu du principe de subsidiarité, pourrait imposer certaines exigences complémentaires en ce qui concerne les trajets internationaux, les États restant libre de déterminer le régime applicable de leur choix sur leur territoire.

A cela s'ajoute l'aspect lié à la légitimité des acteurs privés de la sûreté à exercer des missions qui incombent à l'origine à l'État. L'encadrement de ces activités est rendu nécessaire par le statut des acteurs privés qui ne bénéficient pas du « monopole de la violence légitime » comme l'exprime Max Weber¹¹⁵⁶. L'encadrement des activités privées de sécurité et de sûreté

¹¹⁵¹ Conseil National des Activités Privées de Sécurité.

¹¹⁵² Décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité et modifiant certains décrets portant application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

¹¹⁵³ Décret n° 2017-606 du 21 avril 2017 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité.

¹¹⁵⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, février 2018, p. 172.

¹¹⁵⁵ *Ibid*, p. 173.

¹¹⁵⁶ Max Weber, *Le Savant et le Politique*, trad. par Julien Freund, Paris : Plon, 1959 (l'ouvrage original date de 1919), p.92.

doit donner une certaine légitimité aux agents privés spécifiquement formés à la mission de protection des personnes et des biens.

Un dernier cas reste à aborder, celui des sociétés militaires privées. Ces dernières seront peut-être amenées à exercer des missions de sûreté ferroviaire un jour. Malgré une réputation parfois en demi-teinte, certains voient des avantages dans « le développement des SMP [qui] pourrait occuper les réservistes en attente d'affectation, recentrer l'activité de l'armée nationale vers ses missions prioritaires (la logistique est le domaine le plus traditionnellement externalisé) ou encore soulager l'armée du poids financier des retraites militaires en prolongeant la carrière d'officiers intéressés par une reconversion dans le privé »¹¹⁵⁷. Permettre à des hommes d'expérience d'exercer des activités de sûreté ferroviaire au sein d'une société privées ne semble pas être déraisonnable, sous couvert encore une fois de la création d'un cadre législatif stricte.

Qu'il s'agisse de sociétés privées de sûreté ou de sociétés militaires privées, l'apport en termes de sécurité globale est tel que la privatisation doit aujourd'hui être gérée uniformément. La sûreté ferroviaire est un thème sensible, les acteurs privés de la sûreté sont pour l'heure qualifiés mais *quid* des nouveaux arrivants ? L'Union doit impérativement poser les bases d'une législation européenne sur les agents privés de sûreté. De plus, la privatisation des prestations de sûreté pose la question des rapports entre ces agents privés et les forces de l'ordre publiques.

2° Privatisation des prestations de sûreté, quel rapport avec les acteurs publics ?

La privatisation de certaines prestations de sûreté ferroviaire, et des prestations de sécurité en général, entraîne nécessairement des réflexions quant aux relations des sociétés privées avec les acteurs publics de la protection des personnes et des biens. Il s'agit de savoir s'il existe une réelle coopération ou si, au contraire, une concurrence s'est installée. Dans une optique d'optimisation de la sûreté ferroviaire, la coopération est la meilleure solution. L'instauration de solides partenariats entre les secteurs public et privé créant une forte coopération est le facteur clé d'une sûreté garantie. Le cas du secteur ferroviaire est particulier

¹¹⁵⁷ Olivier Hassid, *Les dynamiques actuelles du marché de la sécurité en France* [en ligne], www.journals.openedition.org, 9 novembre 2010.

en ce sens où les acteurs privés de sûreté y sont déjà nombreux. De plus, de nombreux systèmes, comme celui de la France, ont soumis la protection du transport ferroviaire à la fois à des acteurs publics et des acteurs privés. C'est pourquoi la question des relations entre ces intervenants est fondamentale.

De manière générale, le mouvement de privatisation des activités de sécurité semble ne pas avoir provoqué la naissance de coopérations multiples. En effet, « à l'exception de cas particuliers, la tendance semble être davantage à la juxtaposition des forces qu'à une réelle coopération. Pire, dans un contexte budgétaire et économique tendu, tout élément d'incertitude risque d'entretenir un sentiment de concurrence, si ce n'est de suspicion entre partenaires théoriques »¹¹⁵⁸. Malgré cette éventuelle rivalité malsaine et nuisible à la mission de protection que ces acteurs remplissent, la sécurité privée est aujourd'hui indispensable. Quand bien même, la sécurité privée « ne saurait se substituer à l'intervention des autres acteurs de la sécurité. Elle complète la sécurité publique, mais ne la remplace pas. C'est tout le principe de la 'coproduction de sécurité' »¹¹⁵⁹. Ce principe de coproduction de sûreté est intéressant car il met en avant l'incapacité du secteur privé à remplacer le secteur public dans le domaine de la sécurité pour une raison simple. Malgré l'armement de certains agents, en aucun cas les sociétés privées de sécurité ne pourront se prévaloir de prérogatives de puissance publique, tout du moins dans leur mission de prévention et comme le rappelle Christophe Auberlain, « les agents privés chargés de la sûreté des transports sont, comme les autres agents de sécurité privée, assimilés à de simples particuliers. Ils ne doivent donc pas avoir recours à la violence ou à la contrainte, si ce n'est en cas d'absolue nécessité, de légitime défense ou pour appréhender l'auteur d'une infraction flagrante »¹¹⁶⁰.

En termes de sûreté ferroviaire, la coopération est inévitable, d'autant plus au regard de l'ampleur de la tâche que représente la sûreté ferroviaire dans sa globalité bien qu'il s'agisse d'un élément difficile à mettre en œuvre. En théorie, la coopération est un moyen clé pour parvenir à l'objectif d'une protection optimale des passagers du transport ferroviaire. Dans la réalité, les différentes pratiques nationales rendent l'instauration d'une coopération uniforme tributaire de chaque protagoniste de la sûreté. A ces différences juridiques s'ajoutent les différences de pratiques selon les acteurs privés. Un des moyens d'instaurer une coopération

¹¹⁵⁸ Xavier Latour, « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA*, avril 2010.

¹¹⁵⁹ Christophe Aubertin, *Quelle est la place de la sécurité privée dans les transports ?* [en ligne], www.rendre-notre-monde-plus-sur.goron.fr, 25 septembre 2018.

¹¹⁶⁰ *Ibid.*

entre les acteurs publics et privé de la sûreté ferroviaire serait par conséquent d'intégrer les nouveaux acteurs privés de la sûreté ferroviaire aux discussions afin qu'ils puissent s'imprégner de bonnes pratiques et pourquoi pas eux-mêmes partager leurs pratiques avec leurs pairs. Réunir autour d'une même table les États ainsi que les acteurs privés de la sûreté permettrait à chacun de faire valoir sa position et de trouver un compromis afin que l'ensemble des acteurs privés européens de la sûreté aient les mêmes relations avec les forces de l'ordre des États membres de l'Union.

Cependant, comme rappelé précédemment, certains États de l'Union usent exclusivement de leurs forces de l'ordre pour assurer la sûreté du transport ferroviaire. *Quid* de l'arrivée de sociétés privées ? La question est de savoir si cela sera possible d'une part, et dans quelles circonstances d'autre part. Avant de parvenir à un consensus européen en la matière, chaque État doit dans un premier temps adopter une approche claire à ce sujet. La privatisation des prestations de sécurité a entraîné un certain flou qui rend une action européenne encore plus compliquée. Bien entendu, la sûreté ferroviaire pensée à l'échelle européenne doit également intégrer les potentiels nouveaux acteurs privés aux systèmes d'échanges d'informations afin que ceux-ci puissent agir en complémentarité des forces de l'ordre.

Il semble important de penser le travail des sociétés privées de sûreté comme un travail d'appui. Ainsi, il est pertinent de gommer toute rivalité entre les acteurs privés et publics de la sûreté ferroviaire, rivalité qui dessert l'objectif poursuivi. Les débats axés sur la sûreté ferroviaire européenne doivent aborder les rapports des États avec les acteurs privés de la sûreté dans le but de construire une ligne de conduite cohérente dans ce domaine et ainsi faire prévaloir l'objectif de protection des passagers et des biens. Un gros travail reste à accomplir en la matière, toutefois, celui-ci est inévitable et nécessaire.

Conclusion du Chapitre

La prise en compte de tous les acteurs dans les réflexions autour de la sûreté ferroviaire européenne dénote de l'étendue du sujet. La sûreté ferroviaire qui semble être un domaine relativement restreint est finalement vaste et concerne une multitude de protagonistes. Le fait de recueillir les avis et recommandations de tous ces acteurs du transport ferroviaire ou dont le domaine d'action se situe dans la protection des personnes permet d'obtenir une vision d'ensemble du domaine de la sûreté ferroviaire et dans la possibilité de se reposer sur leurs actions opérationnelles. A ce titre, chaque acteur dispose d'une vision propre mais souvent lacunaire. C'est pourquoi il est intéressant de voir plusieurs acteurs se réunir pour la publication de documents afférant à la sûreté ferroviaire¹¹⁶¹. Conscients d'avoir une vision orientée de la sûreté, s'associer à d'autres permet de faire valoir sa vision au travers d'une approche complète via la coopération engendrée.

La liste des acteurs impliqués dans la sûreté ferroviaire pose une question : pourquoi la Commission européenne a-t-elle créé le LANDSEC alors qu'il existe des entités compétentes en termes de sûreté ? Cette interrogation se base sur le fait que la création de ce groupe d'experts pourrait engendrer un millefeuille de réflexions débouchant sur de possibles doublons. Ainsi, ce processus pourrait ici engendrer au sein de l'Union des « effets pervers » en ce sens où un empilement de réflexions non mises en commun participerait à la création de régimes hétérogènes. La multiplication des « workshop » auxquels participent plusieurs acteurs du secteur ferroviaire pendant lesquels ils travaillent et échangent sur les meilleures pratiques à adopter en matière de sûreté ferroviaire est un bon exemple en la matière. Au-delà de ce constat, de telles initiatives, en plus des réunions du LANDSEC ou de la nouvelle plateforme de la sûreté ferroviaire, démontrent que ce sont ces acteurs qui, en marge de l'action des États, créent l'actualité et l'évolution de la sûreté ferroviaire.

L'intervention de tous ces acteurs cités ici et ayant une incidence plus ou moins directe sur la sûreté ferroviaire dénote une chose importante. Il existe finalement d'ores et déjà une coopération européenne en matière de sûreté. Force est de constater qu'il s'agit dorénavant de pousser cette coopération, de l'institutionnaliser afin de la rendre concrète et qu'un socle européen de règles de sûreté ferroviaire émerge enfin.

¹¹⁶¹ V. *Join letter from CER, COLPOFER, EIM, ERFA, RAILPOL, UIC and UITP* [en ligne], www.uitp.org, 7 avril 2011.

Conclusion du titre

Les éléments d'un régime européen de sûreté ferroviaire restent très épars et l'intervention de l'Union dans ce domaine apparaît très peu probable à l'heure actuelle. Cependant, l'évocation des différents acteurs, notamment européen, travaillant sur le sujet de la sûreté laisse penser qu'il existe *in fine* d'ores et déjà quelques bribes, non pas d'un régime européen, mais plutôt d'une approche européenne. La question qui se pose à ce sujet est celle de l'implication concrète des acteurs évoqués dans la construction normative, le cas échéant, d'un régime européen de sûreté ferroviaire. Si pour le moment leur action semble être cantonnée à des missions de coopérations entre les États membres de l'Union européenne ou entre les acteurs du transport ferroviaire, dans l'hypothèse où un régime européen venait à émerger, les choses pourraient être différentes. En effet, la possibilité pour les acteurs visés d'être invités aux réunions du LANDSEC serait une opportunité d'avoir un impact, plus ou moins fort, sur la construction normative de la sûreté ferroviaire européenne en faisant valoir leur point de vue devant la Commission européenne qui ensuite établirait sa proposition de texte pour le Parlement et le Conseil.

Dans tous les cas et de manière plus pragmatique, la mise en œuvre d'un régime européen de sûreté ferroviaire serait le cas échéant façonnée par les caractéristiques intrinsèques du transport ferroviaire et les problématiques induites par elles. D'un point de vue strictement pratico-pratique, la mise en œuvre de règles de sûreté à l'échelle européenne est guidée par les mêmes considérations et contraintes que la sûreté ferroviaire nationale. L'existence d'un régime européen pourrait permettre, entre autres, l'émergence d'une garantie quant au niveau de sûreté ferroviaire dans l'Union, il n'en reste toutefois pas moins que les caractéristiques du transport ferroviaire, notamment de ses infrastructures, sont identiques et que par conséquent, le régime européen n'apporterait vraisemblablement pas une multitude de solutions nouvelles vis-à-vis de ce qui se fait déjà dans certains États¹¹⁶².

Finalement, les éléments constitutifs d'un régime européen de sûreté ferroviaire mis en avant ici reprennent pour beaucoup des mesures existantes dans certains États. Ainsi, il est possible de conclure que le régime européen évoqué aurait pour principal avantage d'étendre à toute l'Union des mesures nationales dont l'efficacité est reconnue. Ainsi, il s'agirait de

¹¹⁶² Il ressort d'un entretien mené avec des membres de l'unité sûreté de la DG Move de la Commission européenne que le projet de texte consacré à la sûreté ferroviaire européenne reprenait plusieurs mesures nationales, dont le criblage des personnels en France par exemple.

procéder à un nivellement vers le haut de la sûreté ferroviaire pour les trajets à grande vitesse et internationaux.

Conclusion de la IIème partie

La construction d'un régime de sûreté se déroule pour le moment, en grande partie, en dehors du champ d'application du droit de l'Union européenne en ce sens où il existe autant de régime de sûreté que d'États membres de l'Union. Ce constat rend compliquée la possibilité d'avoir un régime adapté aux spécificités de l'espace ferroviaire unique européen. Malgré cela, le respect de certains principes du droit de l'Union permet tout de même de voir la sûreté ferroviaire inscrite dans l'espace ferroviaire européen non pas par le biais d'un régime européen, mais au travers de limites applicables à la mise en œuvre de mesures de sûreté, limites issues du droit européen. L'exemple de la concurrence est intéressant à ce sujet. Le droit de l'Union européenne, *via* le droit de la concurrence, agit sur la sûreté ferroviaire, non pas *in concreto*, mais sur le principe de non-discrimination qui permet à chaque acteur qui le souhaite de bénéficier des prestations de sûreté du service interne de l'opérateur national historique dans des conditions équitables. Ainsi, le droit de l'Union européenne permet indirectement la généralisation de la mise en œuvre de mesures de sûreté sans pour autant exercer une influence sur le contenu de ces mesures.

Nonobstant ce raisonnement, force est de constater que la sûreté ne participe pas au développement de l'espace ferroviaire unique européen, bien au contraire. Si Henrick Hololeil, directeur général de la DG Move, affirme clairement que l'espace ferroviaire unique européen n'est pas achevé et que cette idée est encore « très loin de la réalité »¹¹⁶³, la sûreté ferroviaire apparaît comme un facteur déterminant. Si la pertinence de la comparaison avec les autres modes de transport ne semble pas contestable, cette dernière reste limitée en raison des réglementations internationales et européennes qui ont pu émerger pour la sûreté des transports aérien et maritime, réglementations inexistantes en termes de sûreté ferroviaire. C'est pourquoi cette comparaison reste factuelle et ne trouvera sa pleine utilité que dans l'hypothèse où un régime européen voyait le jour.

Il serait inopportun de décrire la sûreté ferroviaire dans l'Union européenne comme étant adaptée à l'espace ferroviaire unique européen. En revanche, force est de constater la nature duale de la sûreté vis-à-vis de cet espace. Au travers des limites imposées aux régimes

¹¹⁶³ Contexte, *L'espace ferroviaire unique « encore très loin de la réalité »* [en ligne], [Actualité L'espace ferroviaire unique « encore très loin de la réalité » - Contexte](#), 6 septembre 2021. Henrick Hololei ajoute à ce propos que « nos engagements politiques ont beau être là, sur le terrain on ne progresse pas », faisant ainsi part des difficultés liées à la concrétisation de l'espace ferroviaire unique européen.

nationaux de sûreté par le droit de l'Union européenne en matière de concurrence ou d'interopérabilité, la sûreté semble respecter les règles imposées dans l'espace ferroviaire unique européen. Cependant, sans être contraire aux principes posés, le caractère intrinsèquement national de la sûreté ferroviaire européenne constitue un frein à la concrétisation de cet espace. Ainsi, la sûreté, tout en s'intégrant dans les principes guidant la création de l'espace ferroviaire unique européen vient semble-t-il dans le même temps freiner sa concrétisation.

Conclusion générale

Ne faisant pas partie de la politique commune des transports de l'Union européenne¹¹⁶⁴, la sûreté ferroviaire se révèle être un domaine plus complexe qu'il n'y paraît, d'autant plus en ce qui concerne les réflexions quant à l'émergence d'une conception européenne de cette dernière. Les caractéristiques propres à chaque territoire national et à chaque réseau ferroviaire induisent une réflexion relative au degré d'harmonisation ou de rapprochement des législations liées à la sûreté ferroviaire. Au regard des développements précédents, il semble même qu'il soit inopportun d'évoquer le terme d'harmonisation ou d'uniformisation des mesures de sûreté ferroviaire européennes. Ce type d'approche n'est pas souhaitable et ce, pour des questions d'efficacité. En effet, en ce qui concerne les trajets exclusivement internes à un État, l'existence de normes européennes ne paraît pas pertinente. Les États et leurs collectivités territoriales restent les plus à même de créer un modèle de sûreté adapté pour les trajets ferroviaires internes et les transports guidés nationaux. Pour ces mêmes trajets, il est plus judicieux de laisser l'État concerné et ses autorités procéder à une analyse du risque pour chaque ligne ferroviaire et ainsi adapter les mesures mises en place selon les spécificités liées à chaque portion de territoire traversée. Ainsi, c'est l'essence de l'appréhension européenne de la sûreté ferroviaire qui pose question, tant sur son intérêt que sur ses modalités. Si une harmonisation ou une uniformisation des règles de sûreté ferroviaire ne sont pas possibles ni souhaitables, ce n'est pas pour autant que la situation doit rester purement étatique en vertu de la souveraineté de chaque État sur son territoire. L'attaque du Thalys a non seulement poussé les États à améliorer et repenser les mesures de sûreté ferroviaire sur leur territoire, mais elle a également mis en avant l'opportunité pour les États membres de travailler de concert concernant les trajets internationaux. La réelle plus-value de l'Union européenne pour la sûreté pourrait résider dans la création d'un niveau minimum de sûreté ferroviaire requis et qui engendrerait des obligations pour chaque entreprise ferroviaire qui souhaiterait exercer une activité de transport international. A l'instar de la sécurité mais dans une moindre mesure, la sûreté ferroviaire gagnerait à bénéficier d'un corpus de règles européennes permettant d'assurer un niveau de sûreté équivalent à tous les moments des transports internationaux par rail sans avoir à se soucier d'un franchissement de frontière pouvant être synonyme d'un abaissement des exigences de sûreté. La question du franchissement de frontière est d'ailleurs très intéressante. Ces réflexions autour de la sûreté

¹¹⁶⁴ Sur cette politique commune et ses modalités, v. notamment Denis Broussole, « Transports – Insertion dans le droit communautaire », *Répertoire de droit européen*, août 2009 (actualisation : juillet 2009).

ferroviaire, du fait que ce soit un domaine de compétence étatique que le droit de l'Union ne parvient pas à pénétrer, mettent en exergue la difficulté de préserver l'ordre public dans un contexte déterritorialisé, ici l'espace Schengen, sur des lignes internationales.

En complément du socle commun européen évoqué pour les trajets internationaux, plus qu'une harmonisation, il semblerait pertinent de créer une culture commune de la sûreté ferroviaire européenne. Par culture de sûreté, on entend ici des actions dont la finalité serait de répandre les meilleures pratiques, il peut ainsi s'agir du renforcement de l'action du LANDSEC à ce sujet, ce qui ne nécessiterait pas d'approche normative particulière. Il pourrait également s'agir de la création d'une formation européenne de sûreté pour les acteurs et personnels effectuant des trajets internationaux. Pour ces exemples et de manière générale, la mise en œuvre de règles européennes est totalement dépendante de la volonté des États. Faire émerger une telle culture pourrait permettre de créer une conscience collective parmi les États membres de l'Union et les protagonistes du transport ferroviaire européen exacerbée de la nécessité de protéger le transport ferroviaire au sein de l'Union européenne et de proposer des orientations, certes non contraignantes, mais dont l'apport pourrait se révéler bénéfique à l'amélioration du niveau de sûreté ferroviaire dans l'Union européenne. De plus, le biais de la culture commune constitue un élément très intéressant face à la nature purement étatique de la sûreté. Cette pratique ne contraint aucunement les États et pourrait permettre de surpasser l'obstacle politique qui a longtemps bloqué tout espoir de voir se concrétiser une approche européenne de la sûreté ferroviaire. S'inscrivant dans la politique d'engrenage (ou « spill over ») de l'Union, la culture commune pourrait permettre d'engendrer un mouvement des États membres vers la création de mesures communes. Mais dans un premier temps, la culture commune peut éventuellement les conduire à partager des réflexions sur des points sensibles de la sûreté tels que les rapports coûts / efficacité des mesures ou sur la gestion des risques. A l'aide d'études et des résultats en découlant, il paraît tout à fait plausible de voir les États se diriger vers une approche semblable au regard de l'efficacité démontrée de certaines pratiques. Mais la culture commune doit aller plus loin que le simple partage d'informations et de meilleures pratiques. L'objectif est d'orienter les États vers des pratiques certifiées par l'Union comme étant efficaces. Malgré des différences dans la pratique des règles instaurées, la culture commune est censée mener les États membres à disposer d'une vision commune de la sûreté ferroviaire.

Le LANDSEC continue de se réunir plusieurs fois par an et continue notamment son travail sur la sûreté ferroviaire. Au regard des rapports abordant brièvement le contenu des réunions du groupe d'experts, force est de constater le travail continu qui s'effectue autour de

la cybersécurité et de l'utilisation de nouvelles technologies¹¹⁶⁵. Lors de la 25^{ème} réunion du LANDSEC qui s'est tenue le 3 février 2020, le groupe d'experts a pu entendre un représentant de l'administration américaine de la sûreté des transports afin qu'il puisse évoquer les initiatives américaines en la matière¹¹⁶⁶. Le LANDSEC continue de recevoir de nombreux acteurs du transport et de sa protection afin de s'inspirer des meilleures pratiques, ce qui augure d'une réflexion pleinement éclairée.

Il est compliqué d'évaluer les progrès effectués par le LANDSEC ou la RAILSEC au regard de la confidentialité des travaux qui y sont menés. En revanche, il est intéressant de noter que ces deux groupes d'experts ont mis en place une téléconférence le 26 mai 2020 afin d'échanger sur la sûreté ferroviaire. Malgré la fin des travaux de la RAILSEC, cette réunion n'est pas à négliger. Ces deux groupes d'experts, maintenant le LANDSEC uniquement, s'avèrent *in fine* être des acteurs de premier plan incontournables dans ce qui pourrait devenir une culture européenne de la sûreté ferroviaire. De plus, le caractère inclusif de ces deux groupes entraîne le fait que la culture qui pourrait découler de leur travail résulterait d'une approche développée par une multitude de protagonistes, ce qui est essentiel non seulement en termes d'efficacité, mais également d'acceptation par eux du modèle proposé.

Malgré cette volonté de créer certaines règles communes, la culture commune n'est pas synonyme de l'existence de pratiques intégralement identiques. En revanche, le respect de principes importants serait susceptible d'être renforcé par l'émergence d'une telle culture fondée sur le principe de coopération loyale et sur la « *soft law* » (ou droit mou). Il a été longuement question dans cette recherche de la contextualisation de la sûreté ferroviaire et du respect de principes essentiels avec lesquels elle est constamment en lien. C'est pourquoi l'émergence d'une culture commune pourrait être à l'origine de la création de mesures centrées sur le respect de la liberté de circulation ou sur le respect de la vie privée. A ce titre, une conception européenne de la sûreté pourrait émerger et, par exemple, se distinguer par la conciliation opérée entre sûreté et facilité d'accès au train. Il est nécessaire de trouver le juste équilibre entre la sûreté ferroviaire et les entraves à la circulation que cette dernière peut représenter. Gérer cette mise en balance à l'échelle européenne serait un bon facteur de lisibilité

¹¹⁶⁵ V. notamment European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Summary report of the 24th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 15th october 2020.

¹¹⁶⁶ European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Summary report of the 25th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 3rd february 2020.

du temps nécessaire à prévoir afin de monter à bord d'un train et d'assurer le fait que l'accès à celui-ci ne se calque pas sur l'exemple aérien.

La culture commune européenne de la sûreté ferroviaire représente possiblement un atout en termes d'industrie de la sûreté. En effet, si les États membres parvenaient à s'entendre sur l'utilisation des nouvelles technologies et s'accordaient sur l'achat de matériels utiles à la sûreté, il serait possible de renforcer l'industrie européenne de ces technologies. C'est ainsi qu'une dynamique plus forte émergerait en termes de recherche et développement en la matière, dynamique bien évidemment bénéfique à la sûreté ferroviaire en ce qu'elle permettrait l'adaptation continue des technologies aux nouvelles menaces. En termes de coûts, le renforcement de l'industrie européenne des technologies de la sûreté ferroviaire pourrait également s'avérer intéressante. L'utilisation de technologies similaires est synonyme de nivellement du degré de sûreté ferroviaire sur le réseau européen. Au-delà de l'utilisation de technologies similaires, il semble important d'aborder l'émergence de principes européens liés à celles-ci. L'Union européenne doit être apte à proposer des orientations quant à l'utilisation de ces technologies afin d'en assurer l'efficacité tout en garantissant le respect des principes évoqués précédemment.

Si l'émergence d'une doctrine constitue bien évidemment un facteur positif à la construction d'une culture commune, le rôle de la Commission européenne en matière de sûreté semble aujourd'hui encore restreint. La vision éminemment européenne de la Commission la pousse à souhaiter une intégration plus forte en termes de sûreté ferroviaire. La création de groupes d'experts censée ne représenter qu'une première étape vers une appréhension européenne de la sûreté semble pour le moment ne pas apporter les résultats escomptés. Les modifications de conditions d'exercice de la souveraineté des États membres en la matière bloquent ces derniers. Pourtant, ils participent aux réflexions attenantes à la sûreté et auront le dernier mot quant à un éventuel rapprochement de certaines règles en la matière. Ainsi, il s'agirait plus à ce stade d'un exercice commun classique de leur souveraineté par les États membres de l'Union européenne.

En 2015, Gilles Savary faisait le point sur ce qui existait à l'époque en termes de sûreté des transports terrestres à l'échelle européenne et estimait que « ces recommandations sont juridiquement non contraignantes. Le troisième temps de l'action européenne devra donc être la proposition d'un paquet 'sûreté dans les transports transfrontaliers terrestres', fixant les principes s'imposant aux États membres et aux exploitants afin d'obtenir un niveau élevé et

harmonisé de sûreté dans l'ensemble de l'espace routier et ferroviaire européen »¹¹⁶⁷. Force est de constater aujourd'hui que cette étape n'a pas été franchie et qu'elle est loin de l'être. En revanche, cette intervention est également intéressante au regard de la dimension de l'appréhension européenne de la sûreté des transports terrestres évoquée et souhaitée, il s'agit des transports transfrontaliers qui sont *in fine* les seuls à mettre en exergue l'espace ferroviaire unique européen.

Dans l'hypothèse où les États viendraient un jour à accepter l'émergence d'une réglementation européenne sur la sûreté ferroviaire, il paraît clair aujourd'hui qu'elle se produirait *via* un processus de circulations des normes dans l'espace juridique de l'Union. Ainsi, le droit de l'Union s'inspirerait des droits nationaux, des meilleures pratiques des États membres pour bâtir un régime européen qui, *de facto*, serait basé sur des mesures dont l'efficacité est prouvée par la pratique. Au-delà de cette hypothèse, la question est celle de savoir si un régime européen est réellement nécessaire en la matière, a-t-on besoin d'un droit de l'Union européenne qui prenne en compte la sûreté ferroviaire ? Répondre positivement à cette question reviendrait à estimer que les États ne sont pas capables d'assurer la sûreté du transport ferroviaire, qu'il existe un manque. A l'inverse, estimer que le droit de l'Union ne doit pas prendre en compte ce sujet reviendrait à estimer que l'action de l'Union n'aurait pas de plus-value. Quoiqu'il en soit, à l'instar de ce qu'il s'est passé avec l'attaque du Thalys, il semble dorénavant que seule une nouvelle atteinte contre le transport ferroviaire puisse pousser les États à considérer l'idée d'un régime européen de sûreté ferroviaire.

S'il reste du chemin à parcourir, les contours de la probable approche européenne de la sûreté ferroviaire à venir semblent se dessiner. Avant même que des démarches concrètes ne soient effectuées en faveur d'une approche européenne de la sûreté ferroviaire, des limites existent déjà. Malgré ces dernières, les États restent réticents face à cette possibilité, ce qui est, sur certains aspects, quelque peu surprenant. Le fait de limiter cette approche à la sûreté des trajets internationaux aurait pu les pousser à agir plus vite en ce sens, étant donné qu'ils sont assurés de garder leurs prérogatives relatives à la sûreté ferroviaire des trajets purement internes. Ce propos doit être cependant nuancé par le fait que ce qui se joue aux frontières d'un État est crucial pour la protection de son territoire, en témoigne la réintroduction des contrôles internes à l'espace Schengen à la suite des attentats de ces dernières années. C'est probablement

¹¹⁶⁷ Communication de M. Gilles Savary sur la sécurisation des transports à la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, 15 décembre 2015, p. 16.

la raison pour laquelle les États souhaitent garder le contrôle de la sûreté des trajets internationaux qui, par nature, franchissent les frontières.

La volonté aujourd'hui affichée de relancer le train pour sa nature de transport écologique, qu'il s'agisse du transport de voyageurs ou de fret via les corridors européens, semble difficilement pouvoir se passer de l'existence d'un socle européen de règles de sûreté ferroviaire relatives aux trajets internationaux. La notion de socle commun ou de base commune est centrale. Il n'est pas question d'empêcher un État d'appliquer des règles plus strictes, sous réserve du respect des règles de la libre concurrence aujourd'hui applicables. L'objectif serait d'établir un niveau minimum de sûreté ferroviaire concernant les trajets internationaux qui soit le même sans distinction des États membres sur les territoires desquels circulent les trains.

Enfin, la sûreté ferroviaire, mais surtout les échecs de la Commission européenne à faire en sorte que le droit de l'Union européenne investisse ce domaine, représente *in fine* une limite du droit européen et de l'espace ferroviaire unique européen. Plus exactement, la sûreté ferroviaire semble être un domaine démontrant les limites de la manière dont le droit de l'Union investit certains champs, celle de la politique de *spill over* de la Commission européenne en ce sens où, malgré la création d'un groupe d'experts en la matière, aucune réglementation européenne n'a pu voir le jour. Ce constat rappelle également que les États membres ont une place centrale dans la mise en œuvre de la réglementation européenne. La procédure législative ordinaire¹¹⁶⁸ ou de codécision soumet les initiatives de la Commission européenne au Conseil et au Parlement, ainsi, les projets soumis doivent notamment être validés et acceptés par les États. La sûreté ferroviaire fait partie des domaines qui mettent en exergue les limites des méthodes d'intégration du droit de l'Union européenne or, le fait qu'il n'existe pas de régime européen en la matière n'est, encore une fois, pas forcément une mauvaise chose.

L'espace ferroviaire unique européen institué en 2012 peut difficilement être considéré comme achevé malgré la mise en œuvre du quatrième paquet ferroviaire¹¹⁶⁹. Affirmer l'existence d'un tel espace sans y assurer un niveau commun de sûreté ferroviaire ne serait-ce que pour les trajets internationaux semble inapproprié, mais tel est le cas. Toutefois, la question réside également dans le fait de se demander si cet espace ferroviaire unique européen peut continuer de se développer sans intégrer la sûreté ferroviaire. La réponse est *a priori* négative. Toutes ces réflexions liées à la sûreté ferroviaire européenne doivent avoir pour conséquence,

¹¹⁶⁸ V. article 294 du TFUE.

¹¹⁶⁹ Contexte, *L'espace ferroviaire unique « encore très loin de la réalité »* [en ligne], *op. cit.* note 1163.

une fois mises en pratique, de renforcer cet espace ferroviaire unique européen en en faisant un espace sûr.

Bibliographie

Ouvrages généraux, essais, traités

-A-

Arpagian, N., *L'État, la Peur et le Citoyen*, Paris : Éditions Magnard-Vuibert, mars 2010, 213 p.

-B-

Broussole, D., *Compétences des collectivités territoriales : transports de personnes Coll. loc.*, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 20 (folio n°4405), mai 2017.

-C-

Chapleau, P. ; Pancraccio, J-P., *La piraterie maritime, Droit, pratiques et enjeux*, Paris : Magnard-Vuibert, janvier 2014, 223 p.

Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), *Vandalisme, terrorisme et sûreté dans les transports publics urbains de voyageurs*, Paris : Les éditions de l'OCDE, 2003, 169 p.

-G-

Garcia, T., « La prise en compte des entreprises militaires et de sécurité privée (EMSP) par l'Union européenne dans la lutte contre la piraterie maritime », in *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Sous la direction de Chevallier-Govers, C. ; Schneider, C., Paris : Editions Pédone, septembre 2015, p. 293 – 300.

-H-

Haenel, H., *Des régions à l'Europe : les nouveaux défis du chemin de fer français*, Rapport au premier ministre, Paris : La documentation Française, 2008, 151 p. Collection des rapports officiels.

Henry, A., *La privatisation de la sécurité, Logiques d'intrusion des sociétés militaires privées*, Paris : L'Harmattan, 2011, 187 p.

-J-

Jeuneau, A., *L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne : essai de systématisation*, Paris, 2015, 496 p.

-L-

Légé, P., *Sécurité et sûreté des transports, Un état de l'art méthodologique*, Bron : Les collections de l'INRETS, décembre 2008, 83 p.

Les libertés politiques socle pour un ordre public européen ?, sous la direction de Lageot, C., Lextenso éditions, Poitiers : Collection de la Faculté de Droit et des Sciences sociales de Poitiers, avril 2015, 223 p.

L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime, Sous la direction de Chevallier-Govers, C. ; Schneider, C., Paris : Éditions A. Pedone, septembre 2015, 322 p.

-M-

Morand-Deville, J., *Droit administratif : cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés*, 11^e édition, Paris : Montchrestien-Lextenso éditions, 2009, 943 p.

-Q-

Quillet, N., *Une Europe de la sécurité ?*, Paris : Des paroles et des Hommes, Desclée de Brouwer, 2011, 113 p.

-R-

Rambaud, T., *Introduction au droit comparé, Les grandes traditions juridiques dans le monde*, Paris, PUF, 2017, 2^{ème} éd., 376 p.

Redor, M-J. (dir.), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruxelles : Bruylant, 2001, 436 p.

Rouault, M-C., *L'essentiel du droit administratif 2015-2016*, 13^e édition, Issy-les-Moulineaux : Lextenso éditions, Gualino, 2015, 154 p.

-U-

UIC, *Station security for station business, handbook on effective solution*, Paris : UIC – ETF, October 2017, 120 p.

UIC, UITP and COLPOFER, *Recommendations for Crisis Management*, Paris : Security Division, avril 2017, 21 p.

-V-

Valladeau, A-S., *Le transport de matières dangereuses, L'ADR en question*, Paris : Edition INRS ED 61 34, octobre 2012, 31 p.

-W-

Weber, M., *Le Savant et le Politique*, trad. par Julien Freund, Paris : Plon, 1959 (l'ouvrage date de 1919), 224 p.

Thèses

-G-

Boiteux-Picheral, C., *L'ordre public européen : recherches sur une notion complexe en droit communautaire et droit européen des droits de l'homme*, Thèse de doctorat, Montpellier, 1999, 426 p.

Gandibleux, J., *Contribution à l'évaluation de sûreté de fonctionnement des architectures de surveillance/diagnostic embarquées. Application au transport ferroviaire*, Thèse de doctorat, Spécialité Automatique Informatique Industrielle et Systèmes Homme Machine, Valenciennes : Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambresis, 2013, 134 p.

Mémoires

-C-

Cichkine, P., *Terrorisme et droit maritime*, Mémoire de Master 2, Droit Maritime et des Transports, Marseille : Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille III, Année universitaire 2007/2008, 72 p.

-D-

Delfau, S., *La sûreté maritime, État des lieux*, Mémoire de DEA, Droit Maritime et Océanique, Nantes : Faculté de Droit et de Sciences Politiques, Année universitaire 2003/2004, 100 p.

-K-

Kamwanga, K D., *Les mécanismes internationaux de protection et l'effectivité des droits de l'homme* [en ligne], Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme d'études approfondies (DEA), Droits de la personne et de la démocratie, Abomey-Calavi : Faculté de Droit et de Sciences Politiques Chaire UNESCO des Droits de la Personne et de la Démocratie, 2005, Disponible sur : http://www.memoireonline.com/12/05/29/m_memoire-mecanismes-internationaux-protection-effective-droits-de-l-homme0.html , (consulté le 6 février 2016).

-P-

Protar, H., *La sûreté aéroportuaire*, Mémoire présenté pour l'obtention du Master 2 Sécurité et défense-finalité recherche, Paris : Université Panthéon-Assas-Paris II, Année universitaire 2015/2016, 109 p.

-S-

Simon-Ezvan, J., *La sûreté des activités maritimes et portuaires*, Mémoire de recherche présenté en vue de l'obtention du DESS, Droit de la mer et des activités maritimes, Lille : Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, Année universitaire 2002/2003, 170 p.

Articles périodiques, contribution dans des ouvrages, mélanges

-A-

Alberti, J., « L'utilisation d'actes de *soft law* par les agences de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, n° 576, 3 mars 2014, p. 161.

Allain, E., « La tentation du déterminisme », *AJ Pénal*, n° 11, 18 novembre 2014, p. 497.

Antoine, A., « Privatisation vs nationalisation : faut-il choisir son camp ? », *AJDA*, n° 31, 24 septembre 2018, p. 1758.

Aubin, E., « La citoyenneté de l'Union européenne dix ans après : *quid novi* ? », *AJDA*, n° 39, 17 novembre 2003, p. 2064.

Auby, J-B., « Transports – Quatrième paquet ferroviaire », *Droit administratif*, mars 2013, repère 3.

-B-

Barrot, J., « L'excellence ferroviaire : de nouvelles perspectives ouvertes pour l'Europe », *RMCUE*, n° 508, 10 mai 2007, p. 281.

Bénéjat, M., « *Continuum* de sécurité et transports », *AJ Pénal*, n° 3, 24 mars 2021, p. 138.

Bénéjat-Guerlin, M., « Sécurité dans les transports et / ou sécurité juridique ? », *AJ Pénal*, n° 9, 16 septembre 2016, p. 420.

Berlin, D., « Union européenne – Le filtre européen », *La semaine juridique Edition générale*, n° 6, 6 février 2017, p. 242.

Binctin, N., « Ordre public », *Répertoire de droit commercial*, octobre 2020, pp. 156-161.

Boissard, B., « La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares », *Revue juridique de l'économie publique*, n° 678, août 2010, étude 6.

Boiteau, C., « Le gestionnaire d'infrastructure au sein du nouveau groupe public ferroviaire : frein au développement de la concurrence ? », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n° 5, mai 2021, dossier 14.

Boucton, M., et Parier, S., « La sûreté aéroportuaire : oui, mais à quel prix ? », *Air & Cosmos*, octobre 2017, n° 2564.

Bourgeois-Machureau, B., « L'autorité de régulation des activités ferroviaires, bilan d'étape », *Revue juridique de l'économie publique*, décembre 2014, n° 725, Étude 10.

Bouveresse, A., « La portée normative de la soft law », *Revue de l'Union européenne*, n° 588, 4 mai 2015, p. 291.

Brett, R., « La directive 'PNR' du 27 avril 2016, nouvelle étape de la politique européenne de lutte contre la criminalité », *Europe*, n° 1, janvier 2017, étude 1.

Brisson, J-F., « Le nouveau régime des redevances aéroportuaires », *AJDA*, n° 36, 24 octobre 2005, p. 1996.

Broussole, D., « Le reformatage de la SNCF, entre déficit et concurrence », *AJDA*, octobre 2014, n° 33, p. 1881 – 1887.

Broussole, D., « Transports – Insertion dans le droit communautaire », *Répertoire de droit européen*, août 2009 (actualisation : juillet 2009).

Broussole, D., « Les services de transports rail et route dans le 'paquet' normatif européen du 23 octobre 2007 », *AJDA*, n° 8, 3 mars 2008, p. 393.

Brunessen, B., « Le tropisme juridique du droit de l'Union », *Revue de l'Union européenne*, n° 615, 10 février 2018, p. 103.

Brunessen, B., « Les enjeux de la soft law dans l'Union européenne », *RMCUE*, n° 575, 20 février 2014, p. 73.

Brunessen, B., « Un principe politique saisi par le droit », *RTD Eur.*, n° 2, 16 août 2012, p. 329.

Bugada, A., « L'obligation de sécurité pesant sur l'employeur en matière prud'homale : obligation de moyen ou de résultat », *La Semaine Juridique Sociale*, n° 48, 25 novembre 2014, p. 1450.

-C-

Chaltiel, F., « Brèves réflexions sur l'Union des peuples et des souverainetés », *Revue de l'Union européenne*, n° 633, 2 février 2019, p. 597.

Chapier-Granier, N., « Sûreté de l'aviation civile », *Revue de droit des transports*, n° 5, juin 2007, comm. 116.

Chaltiel, F., « Robert Schuman », *Revue de l'Union européenne*, n° 572, 1^{er} octobre 2013, p. 523.

Chopin, T., « La démocratie à l'échelle de l'Union européenne : 'Demos' ou 'Kratos' ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 650, 10 juillet 2021, p. 402.

Clausen, F., « Le contrôle de proportionnalité par la Cour de justice de l'Union européenne », *AJDA*, n° 14, 19 avril 2021, p. 800.

Clouzot, L., « Services publics locaux – Régime particulier des principaux services. Transports », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, 1^{er} septembre 2020, fasc. 584.

Constantinesco, V. ; Michel, V., « Compétences de l'Union européenne – Exercice des compétences de l'Union européenne », *Répertoire de droit européen*, juin 2011, p. 169.

Constantinesco, V., « Les compétences et le principe de subsidiarité », *RTD Eur.*, n° 2, 15 juin 2005, p. 305.

Copain-Héritier, C., « Le cadre européen de protection des données : entre forces et faiblesses intrinsèques », *Revue de l'Union européenne*, n° 646, 9 mars 2021, p. 163.

Cotte, B., « Sécurité et souveraineté », *RFDA*, janvier 2012, n°6, p. 1102 – 1107.

Crichton, C., « Surveillance par drones : rappel à l'ordre de la CNIL », *Dalloz actualité*, n° 20, 20 janvier 2021.

Cusson, M., « La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir », *Criminologie*, 1998, n° 2, p. 31 – 46, ISSN 0316-0041.

-D-

Dailly, L. ; Boussarie, T., « Vigipirate fête ses 38 ans », *AJDA*, n° 6, 22 février 2016, p. 297.

Dalloz, Fiche d'orientation, « Saft law – Droit souple », septembre 2020.

D'arbois de Jubainville, H. pour l'Observatoire nationale de la délinquance et des réponses pénales, « Sécurité dans les transports en commun : Le cas des usagers captifs », *La Note*, février 2019, n° 33.

Debaets, E., « A propos des dérives actuelles du consentement en matière de protection des données », *AJDA*, n° 6 du 15 février 2021, p. 346.

Delebecque, P., « OACI. Normes. Simples recommandations », *RTD Com.*, n°3, 16 septembre 2002, p. 597.

Delmas-Marty, M., « Sécurité et dangerosité », *RFDA*, n° 6, 10 janvier 2012, p. 1096.

Delpech, X., « Assises du transport aérien : un espoir à ne pas décevoir », *Juris tourisme*, n° 207, 15 avril 2018, p. 3.

De Montecler, M-C., « Il faut une loi sur l'usage des drones par la police », *Dalloz actualité*, n° 20, 20 novembre 2020.

De Montecler, M-C., « Lutte contre la fraude et contre le terrorisme dans les transports, même combat ? », *AJDA*, décembre 2015, n° 44, p. 2466.

Demunck, C., « J'ai embrassé un flic », *AJCT*, n° 5, 12 mai 2016, p. 229.

De la Rosa, S. et Rapoport, C., « La bataille du rail a commencé. Premières décisions de la Cour de justice sur la mise en œuvre des directives ferroviaires », *Europe*, juillet 2013, n° 7.

Delpech, X., « Transport ferroviaire – Vers l'ouverture à la concurrence », *Juris tourisme*, n° 201, 15 octobre 2017, p. 10.

Delpech, X., « A la Une – Droit européen - Un quatrième paquet sur les rails », *Juris tourisme*, n° 151, 10 mars 2013, p. 6.

Destailleur, T., « Quels regards des doctorants en droit sur l'actualité ferroviaire ? », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n° 5, mai 2017, dossier 1.

Devilliers-Bresson, M., « Les questionnements des nouveaux propriétaires aéroportuaires », *RFDA*, n° 6, novembre 2009, p. 1193 – 1197.

Dubos, O., « L'Europe ferroviaire : le 'deuxième paquet' législatif », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 38, 13 Septembre 2004, p. 1578.

Dupont, P., « Données des passagers aériens (PNR) : adoption de la directive européenne », *Dalloz actualité*, 7 juin 2016.

Dupont, P. ; Poissonnier, G., « Confirmation de l'illégalité de la surveillance policière par drone en l'absence d'encadrement législatif », *Dalloz actualité*, n° 15, 15 janvier 2021.

-F-

Fleuriot, C., « L'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale se rapprochent », *Dalloz actualité*, 24 mai 2012.

Fleuriot, C., « Protection des données personnelles : les Européens s'inquiètent », *Dalloz actualité*, n° 12, 12 avril 2011.

Fonouni-Farde, G., « La délégation du service public de la sécurité : *Asinus equum spectat* ? », *La revue administrative*, n° 384, novembre-décembre 2011, p. 592 – 597.

Fontaine, R. ; Fragonard, B., « La variété des applications du principe de subsidiarité », *RDSS*, n° 2, 30 avril 2021, p. 310.

Fromont, M., « Le principe de proportionnalité », *AJDA*, n° Hors-série, 20 juin 1995.

Gallmeister, I., « Agression d'un voyageur : exonération de la SNCF pour force majeure – Cour de cassation, 1re civ. 23 juin 2011 », *Recueil Dalloz*, n° 27, juillet 2011, p. 1817.

Gauthier-Lescop, L., « La France a-t-elle enfin régulièrement transposé le premier paquet ferroviaire ? », *Europe*, n° 8-9, août 2010, étude 10.

Gavalda-Moulenat, C., « Sécurité intérieure - Le droit de riposte armée des forces de l'ordre », *Droit pénal*, Janvier 2021, n° 1, étude n° 3.

Grard, L., Chronique Droit européen des transports – Adoption du quatrième paquet ferroviaire : le volet 'marché et gouvernance' », *RTD Eur.*, n° 2, 25 juillet 2017, p. 362.

Grard, L., « L'espace ferroviaire unique européen : des réalités ou des chimères ? », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, Bruxelles : Bruylant, mai 2015, p. 337 – 346.

Grard, L., « Chronique droit européen des transports – Réforme de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) : compétences nouvelles et subsidiarité dans leur mise en œuvre », *RTD. Eur.*, n° 1, 26 mai 2014, p. 218.

Grard, L., « Marché unique ferroviaire : une douzaine d'arrêts en manquement pour expliquer les réformes européennes », *RTD Eur.*, janvier 2014, n° 1, p. 201 – 203.

Grard, L., « Explications des directives ferroviaires par la CJUE : deuxième vague jurisprudentielle sans surprise », *Revue de droit des transports*, n° 4, octobre 2013, comm. 59.

Grard, L., « Chronique droit européen des transports – sûreté du transport terrestre : les premiers pas », *RTD Eur.*, n° 2, 21 août 2013, p. 384.

Grard, L., « Chronique Droit européen des transports – Transport ferroviaire : refonte de la législation sur les conditions d'accès au marché », *RTD Eur.*, n° 2, 21 août 2013, p. 365.

Grard, L., « Sûreté de l'aviation civile : le processus d'adaptation continue de la législation aérienne fort normalement se poursuit », *RTD Eur.*, n° 2, août 2013, p. 382.

Grard, L., « Transposition de la première génération de directives ferroviaires : la Cour de justice de l'Union européenne didacticienne du droit », *Revue de droit des transports*, n° 3, juillet 2013, étude 3.

Grard, L., « Relations entre la Communauté européenne et ses États membres de l'Organisation maritime internationale », *Revue de droit des transports*, n° 6, juin 2009, comm. 122.

Grard, L., « Nouvelles bases juridiques pour la sûreté du transport aérien », *Revue de droit des transports*, n° 6, juin 2008, comm. 126.

Gualino, M., « La place des opérateurs dans la gouvernance de la sûreté du transport aérien : l'exemple de l'inspection filtrage des passagers et de leurs bagages », *Cahiers de la Sécurité*, n° 19, mars 2012, p. 74 – 79.

Guillaumé, J., « L'ordre public international selon le rapport 2013 de la Cour de cassation », *Recueil Dalloz*, n° 37, 30 octobre 2014, p. 2121.

Guilloud-Colliat, L., « Le Parlement européen et la démocratie : pléonasme ou oxymore ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 650, 10 juillet 2021, p. 407.

-H-

Hammje, P., « Droits fondamentaux et ordre public », *Revue critique de droit international privé*, mars 1997, n° 1, p. 1 – 33.

Hergott, D., « Le rôle des autorités organisatrices de transport régional en France face aux enjeux européens », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, Bruxelles : Bruylant, mai 2015, p. 75 – 99.

Hielle, O., « Lutte contre le terrorisme : la commission d'enquête fait quarante propositions », *Dalloz actualité*, n° 6, 6 juillet 2016.

-I-

Idot, L., « Le train du 'quatrième paquet ferroviaire' s'arrête à la gare du Parlement... », *Europe*, n° 4, avril 2014, alerte 13.

Idot, L., « Transports ferroviaires », *Europe*, n° 5, mai 2001.

Ismaili, S., « La lutte internationale contre la piraterie maritime », *Tourisme et Droit*, n° 106, 10 février 2009, p. 29.

-J-

Jazottes, G., Luby, M., « Ordre public. Sécurité publique. Définition. Autorisation préalable. Caractère nécessaire. Sécurité juridique », *RTD com.*, septembre 2001, n° 3, p. 824.

Jean-Meire, C., « Sécurité et libertés publics », *RSC*, n° 3, 14 septembre 2009, p. 716.

Jeuneau, A., « L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne, - Pascal de Vareilles-Sommières », *Rev. Crit. DIP*, n° 4, 23 mars 2020, p. 1128.

Jeuneau, A., « Existe-t-il un 'ordre public de l'Union européenne' », *Revue de droit international d'Assas*, n° 1, janvier 2018, p. 12.

Jourdain, P., « La rigueur de l'obligation de sécurité de résultat pesant sur la SNCF : l'agression d'un voyageur n'est pas un cas de force majeure exonératoire », *Recueil Dalloz*, juillet 2001, n° 28, p. 2230.

Jourdain, P., « Force majeure : la difficile exonération de la SNCF, prise en sa qualité de gardien de la chose, qui invoque une cause étrangère (fait de la victime ou fait du tiers) », *RTD civ.*, juin 2001, n° 2, p. 374 à 376.

Journès, C., « Les dispositifs français de lutte contre le terrorisme », *RSC*, n° 3, 26 janvier 2011, p. 743.

-K-

Karydis, G., « L'ordre public dans l'ordre juridique communautaire », *RTD Eur.*, mars 2002, n° 1, p. 1 – 27.

Krokopiak, M., « La qualité de la législation de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, n° 608, 9 mai 2017, p. 271.

Ktorza, R., « Les dernières évolutions de la libéralisation ferroviaire en Europe : un ensemble de textes inadaptés aux mutations du secteur », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n° 1, janvier 2018, étude 2.

-L-

Lagarde, P., « 'Effet atténué' de l'ordre public », in « Ordre public », *Répertoire de droit international*, décembre 1998 (actualisation : mars 2009), p. 36 – 37.

Latour, X., « Les technologies et la loi relative à la sécurité globale : un flop ? », *AJDA*, n° 26 du 19 juillet 2021, p. 1502.

Latour, X., « La sécurité des transports publics sur de bons rails », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 19, 17 Mai 2016, p. 2125.

Latour, X. ; Antipolis, S., « La partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure : entre codification et innovations – A propos des décrets du 4 décembre 2013 relatif à la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n° 11 – 12, mars 2014, 2076.

Latour, X., « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA*, avril 2010, n° 12, p. 657 – 664.

Lazerges, C., « Les droits de l'homme à l'épreuve du terrorisme », *RSC*, n° 3, 23 novembre 2018, p. 753.

Le Chatelier, G., « L'ordre public, une notion nécessairement évolutive », *AJ Collectivités Territoriales*, mars 2014, n° 3, p. 157 – 161.

Lefebvre Chalain, H., « L'organisation maritime internationale (OMI) : soixante ans d'évolution », *Revue de droit des transports*, n° 6, juin 2009, étude 10.

London, C., « Droit communautaire de l'environnement », *RTD Eur.*, n° 4, 15 décembre 2004, p. 721.

-M-

Mahler, F., « Les autorités organisatrices de transport face à l'ouverture à la concurrence des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n° 3, mars 2019, comm. 18.

Maier, M., « Libéralisation du fret ferroviaire après le premier paquet ferroviaire européen », *Europe*, n° 7, juillet 2003, chron. 8.

Martin, S., Le nouveau règlement communautaire sur les services publics de transport par chemin de fer et par route, *Droit Administratif*, n° 4, avril 2008, comm. 60.

Mas, J-P., « La neutralité de l'impact écologique du transport aérien est possible », *Juris tourisme*, n° 222, 15 septembre 2019, p. 11.

Mascala, C., « Accident de gare : le 'déraillement' de l'obligation de sécurité », *Recueil Dalloz*, n° 11, 14 mars 1991, p. 80.

Mayaud, Y., « Terrorisme – Prévention – Recours à la force », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, 2020, § 610.

Maxwell, W., « Vidéo intelligente dans les trains, bus et métros : attention à l'effet 'cliquet' », *Recueil Dalloz*, n° 14, 22 avril 2021, p. 792.

Muir Watt, H., « Du pouvoir des États de définir les exigences de l'ordre public selon leurs conceptions propres », *Revue critique de droit international privé*, septembre 2000, n° 3, p. 481 – 497.

Muller-Curzydlo, A., « Adoption du 'quatrième paquet ferroviaire' », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n°7, juillet 2016, alerte 254.

Muller-Curzydlo, A., « Adoption du 'quatrième paquet ferroviaire' », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n°6, juin 2016, alerte 227.

-N-

Nicinski, S., « Les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs », *RFDA*, 2018, p. 882.

Nicoud, F., « Loi Sécurité globale préservant les libertés : vers une sécurité des transports publics 'à grande vitesse' ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 27, 5 Juillet 2021, p. 2218.

-P-

Palton, S., « Les fonctions du standard de l'État de droit en droit de l'Union européenne », *RTD. Eur*, n° 2, 29 juillet 2019, p. 305.

Pariet, S., « Tourisme & territoire – Sûreté aéroportuaire – Entre prévention de nouvelles menaces et défis à relever pour l'exploitant », *Juris tourisme*, n° 208, 15 mai 2018, p. 38.

Perrier, J-B., « Infractions dans les transports : des mesures éparses aux objectifs différents », *RSC*, n° 2 du 7 août 2016, p. 385.

Pertek, J., « Communauté européenne – L'Europe et la liberté de circulation », *La Semaine Juridique Édition Générale*, 21 mars 2007, n° 12, p.37.

Peylet, R., « La nouvelle régulation ferroviaire – A propos de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 », *Revue juridique de l'économie publique*, n° 672, Février 2010, étude 2.

Picard, E., « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *AJDA*, octobre 1996, n° hors-série, p. 55 – 76.

Plessix, B., « La prescription extinctive en droit administratif », *RFDA*, 15 mars 2006, n° 2, p. 375.

Poillot-Peruzzetto, S., « Ordre public et droit communautaire (en hommage au doyen Boyer) », *Recueil Dalloz*, juillet 1993, n° 25, p. 177 – 217.

Pollet, N., *Usages des drones en environnement industriel*, Symposium sécurité, 28 novembre 2019.

Pontier, J-M., « Les transports ferroviaires » in *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 5 (folio n°1750) - Région : interventions de la région.

-R-

Rapoport, C. ; de la Rosa, S., « Enjeux et réalités d'un espace ferroviaire unique européen », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, Bruxelles : Bruylant, mai 2015, p.1.

Robert, C., « Les groupes d'expert dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politiques européennes*, n° 32, mars 2010, p. 7.

Rodrigues, S., « Transports aériens », *Répertoire de droit européen*, avril 2014 (actualisation : octobre 2015).

Roland, S., « L'Union européenne, entre incertitude démocratique et nature juridico-politique duale », *Revue de l'Union européenne*, n° 632, 17 octobre 2019, p.541.

Ros, N., « La gouvernance des mers et des océans, entre mythes et réalités juridiques », *Journal du droit international*, n° 3, juillet 2017, doct. 8.

Roth, S., « L'action récursoire du FGTI à l'encontre du transporteur ferroviaire de personnes, à la suite de l'agression d'un usager », *AJ pénal*, janvier 2016, n° 1, p. 25 à 29.

Rousseau, F., « Commentaire de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs », *Droit pénal*, n° 5, mai 2016, étude 9.

Rubio, N., « Les instruments de soft law dans les politiques communautaires », *RTD Eur.*, n° 4, 14 décembre 2007, p. 597.

Ruzek, V., « Communautarisation et mondialisation du droit de la propriété intellectuelle », *Propriété industrielle*, avril 2017, n° 4, étude n° 11.

-S-

Salque, C., « Transport ferroviaire : libéralisation et intégration du marché européen », *Droit administratif*, n° 3, mars 2008, étude 4.

Schrameck, O., « Sécurité et liberté », *RFDA*, 10 janvier 2012, n° 6, p. 1093 – 1096.

Silla, O., « Le second paquet ferroviaire : vers une régulation européenne des chemins de fer », *RMCUE*, 10 septembre 2002, n° 461, p. 516.

Simon, D., « Les clauses de défense de la sécurité nationale : définition autarcique par les États membres ou invocabilité sous contrôle du juge ? », *Europe*, n° 6, juin 2019, Repère 6.

Simon, D., « Statut de la Convention de Montego Bay et de la Convention MARPOL dans l'ordre juridique communautaire », *Europe*, n° 8, août 2008, comm. 253.

Soldatos, P., « L'érosion croissante de la gouvernance supranationale de l'UE : dérive d'intégration et impératif de refondation », *Revue de l'Union européenne*, n° 615, 10 février 2018, p. 78.

Soldatos, P., « L'Union politique de l'Europe : une finalité en voie d'actualisation étapiste ou un rêve mouvant ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 568, 29 avril 2013, p. 266.

Sutterlin, O., « Synthèse - Le principe de précaution », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 5 juin 2019.

-T-

Topin, J-Y., « La mise en place d'un système de vidéoprotection dans les transports urbains », *AJ Collectivités Territoriales*, juillet 2011, n° 07-08, p. 341 – 343.

Touret, C., « Piraterie », *Répertoire de droit international*, décembre 1998 (actualisation : janvier 2015), p. 1 – 31.

Trouilly, P., « Le délit d'entrave à la circulation des trains », *AJDA*, janvier 2005, n° 2, p. 83.

-U-

Ubéda-Saillard, M., « La sûreté ferroviaire, un domaine (encore) en marge de l'espace ferroviaire unique européen », in *L'espace ferroviaire unique européen, Quelle(s) réalité(s) ?*, sous la direction de Cécile Rapoport, Bruxelles : Bruylant, mai 2015, p. 319 – 337.

-V-

Vanier, C. et D'Arbois de Jubainville, H. pour l'Observatoire nationale de la délinquance et des réponses pénales, « Le sentiment d'insécurité dans les transports en commun : situations anxigènes et stratégies d'évitement », *Grand Angle*, janvier 2018, n° 46.

Vieu, P., « La SNCF dans le contexte de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, n° 543, 10 décembre 2010, p. 647.

Vieu, P., « A propos de l'intégration de l'Europe des transports », *RTD Eur.*, juillet 2010, n° 2, p. 297 à 333.

Vitran, J-C., « La dictature du risque zéro », *Hommes et libertés*, n° 154, avril/mai/juin 2011, p. 23.

-Y-

Yazi-Roman, M., « Une nouvelle compétence pour les policiers municipaux : la sécurité dans les transports en commun », *AJCT*, n° 5, 12 mai 2016, p. 263.

-Z-

Ziller, J., « Le principe de proportionnalité », *AJDA*, n° Hors-série, 10 juin 1996, p.185.

-Sans mention de l'auteur-

« Le principe de subsidiarité », *RTD Eur.*, n° 4, 15 décembre 1992, p. 728.

« Pas encore d'accord sur le deuxième 'paquet ferroviaire' – En bref », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 6, 2 Février 2004, act. 65.

« Rapport sur l'interopérabilité et la sécurité ferroviaire », *Revue de droit des transports*, n° 10, octobre 2009, alerte 107.

« Refonte de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen », *Revue de droit des transports*, n° 1, janvier 2013, comm. 15.

« Transports ferroviaires communautaires - La libéralisation sur les rails », *Tourisme et Droit*, n°85, 10 février 2007, p.12.

« Troisième paquet ferroviaire », *Revue de droit des transports*, n° 10, novembre 2007, alerte 85.

Répertoires et dictionnaires

Seiller, B., *Droit administratif - 2. L'action administrative*, 3ème édition, Paris : Flammarion, 2010, 355 p.

Van Lang, A. ; Gondouin, G. ; Inserguet-Brisset, V., *Dictionnaire de droit administratif*, 7è édition, Paris : éditions Dalloz, 2015, 515 p.

Discours, déclarations et interventions

Cazeneuve, B., *Déclaration de Paris du 29 août 2015 : Réunion européenne sur la sécurité dans les transports ferroviaires transfrontaliers* [en ligne], intérieur.gouv.fr, 29 août 2015, Disponible sur: <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Declaration-de-Paris-du-29-aout-2015>, (consulté le 28 octobre 2015).

Déclaration conjointe de M. Édouard Philippe, Premier ministre, et de M. Charles Michel, Premier ministre du Royaume de Belgique, sur la coopération en matière de sécurité intérieure et de lutte antiterroriste, Paris, 11 juin 2018.

Déclaration interinstitutionnelle jointe au règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, *J.O.C.E.* n° L 355 du 30.12.2002, p. 22.

Juncker, J-C., *Discours sur l'état de l'Union 2017*, Bruxelles, 13 septembre 2017, SPEECH/17/3165.

Roux, M., « Vidéosurveillance et libertés », Texte de l'intervention du 16 février 2005 dans le cadre de la journée d'étude « Vidéosurveillance et sécurité » au Centre National d'Études et de Formation de la Police Nationale (CNEF).

Spielmann, D., « The European Court of Human Rights as guarantor of a peaceful public order in Europe », Speech to Gray's Inn, 12th november 2014.

Dossiers, documents de référence et communiqués de presse

ARAF, *Tarifs de la sûreté ferroviaire : les principales recommandations de l'Araf*, Paris, 19 juin 2015.

Communiqué de presse de la Commission européenne, *Les chemins de fer européens à la croisée des chemins : la Commission adopte les propositions relatives au quatrième paquet ferroviaire*, Bruxelles, 30 janvier 2013.

Dossier de presse de la SNCF, *Démonstration de l'usage des drones pour la maintenance et la sûreté du réseau ferroviaire*, 8 septembre 2015.

Eurotunnel, *Document de référence annuel pour l'utilisation du lien fixe, Horaire de service 2020*, 15 décembre 2018, p. 10.

Service interne de sécurité de la SNCF, Document de référence et de tarification des prestations de sûreté de la SNCF, Horaire de service du 10 décembre 2017 au 8 décembre 2018.

Communiqué du Sénat du 18 février 2009, *Groupe d'experts sur la protection des données en Europe : La commission des lois du Sénat souhaite son remplacement par une instance composée de manière équilibrée et pluraliste*.

Questions écrites

Question écrite n° 08521 de Mme Anne-Marie Bertrand du 24 janvier 2019 à la Ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports sur le devenir de la surveillance générale (SUGE), chargée de la police ferroviaire.

Question écrite n° 36692 de Madame Virginie Duby-Muller au Ministère délégué aux transports, à la Mer et à la Pêche, JO Assemblée nationale du 19 novembre 2013.

Question écrite n° 127944 de Monsieur Jacques Remiller au Ministère chargé des Transports, JO Assemblée nationale du 15 mai 2012.

Question écrite n° 121369 de Monsieur André Schneider au Ministère chargé des Transports, JO Assemblée nationale du 14 février 2012.

Rapports, livres blancs, guides de bonnes pratiques, comptes-rendus et présentations

Rapport, livres blancs, guides de bonnes pratiques, comptes-rendus et présentations internationaux.

OACI, Plan pour la sûreté de l'aviation dans le monde, novembre 2017.

OECD, *Security in maritime transport : risk factors and economic impact*, July 2003.

UIC, *RAILsilience, retours sur les rails - Première estimation de l'impact économique mondial de Covid-19 sur le transport ferroviaire*, Paris, juillet 2020.

UIC, *Rail High Speed Network Security Handbook*, January Paris, 2016, n° 978-2-7461-2454-7.

UIC, *Security at the UIC*, Paris, November 2014.

UITP, *International Trends in Video Surveillance – Public Transport Gets Smarter*, Brussels, September 2018.

UITP, *Video Surveillance in Public Transport, International Trends 2015-2016*, Brussels, November 2015.

Rapport, livres blancs, guides de bonnes pratiques, comptes-rendus, documents et présentations européens.

CER, Annual Report 2017, January 2018.

CER, *Annual Report 2015-2016*, January 2017.

CER, *Position paper on Rail security*, Brussels, 4 February 2016.

Chambre des représentants de Belgique, Chambre 2ème session de la 54ème législature, Échanges de vues, 1er octobre 2015.

COLPOFER, *UNECE Workshop on Rail Security*, Geneva, 23 October 2013.

Commission européenne, Livre Vert sur un programme européen de protection des infrastructures critiques, 17 novembre 2005, COM/2005/0576 final.

Commission européenne, *Approche politique en matière de sûreté dans les transports ferroviaires*, Note de réflexion n° 12147/15 en vue du déjeuner prévu lors de la session du Conseil TTE (Transports), 30 septembre 2015.

Commission Staff Working Document on a new approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection Making European Critical Infrastructures more secure, 28th august 2013, SWD(2013) 318 final.

Commission européenne, Rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions du 30 janvier 2013 sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE relatives à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le quatrième paquet ferroviaire, COM/2013/034 final.

Commission staff working document on transport security, 31 may 2012, Brussels, SWD(2012) 143 final.

Communauté européenne du rail (CER) ; Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), Promotion de la sécurité et du sentiment de sécurité face à la violence de tiers dans le secteur ferroviaire européen – Guide de bonnes pratiques, 5 décembre 2012.

Council of the European Union, *Council conclusions on Global Maritime Security*, 19th june 2017, Luxembourg, 10238/17.

Council of the european Union, Monitoring the implementation of the Directive (EU) 2016/681 on the use of passenger name record (PNR) data, Brussels, 15th february 2019, 6300/19.

Document de la Commission du 28 mars 2011, Livre blanc : Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM(2011) 144 final.

EIM, *Annual report 2017*, 2017.

EIM, *EIM Security WG activities*, 23rd october 2013.

EMSA, Consolidated Annual Activity Report 2017, 15th june 2018.

ENISA-ERA Conference: Cybersecurity in Railways, 16th march 2021.

EPF, *The Passenger's view*, Florence, 25 november 2016.

ERA Workshop de Budapest du 20 octobre 2021.

European Commission, *Commission staff working document, Synopsis report : Summary of the Consultation on improving security of rail passengers, Accompanying the document Commission Decision setting up the EU Rail Passenger Security Platform*, Brussels, 29th June 2018, SWD(2018) 400 final.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *First Progress Report on the EU Security Union Startegy*, COM(2020) 797 final, 9th december 2020, p. 18.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 30th meeting of the expert group for Land Transport Security*, Brussels, 7th july 2021.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 11th meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 8th june 2021.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 9th meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 16th february 2021.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 7th meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 7th july 2020.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 3rd meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 8th april 2019.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 1st meeting of the expert group « EU Rail Passenger Security Platform »*, Brussels, 8th february 2019.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes, 20th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 10th october 2018.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Minutes of the 19th meeting of the expert group for Land Transport Security*, Brussels, 4th july 2018.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Summary report of the 11th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 29th january 2016.

European Commission, Directorate general for mobility and transport, *Summary report of the 10th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 18th novembre 2015.

European Commission, *Minutes - 25th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 26th february 2021.

European Commission, *Minutes - 28th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 10th november 2020.

European Commission, *Minutes - 27th meeting of the expert group for land transport security*, Brussels, 18th february 2020.

Groupe d'Amitié France Suisse, *Compte rendu de la réunion du mercredi 14 octobre 2015*.

Lochman,L., *The railway sector perspective on cyber security*, Brussels, 4 october 2017.

Martos, E., *Rapport d'enquête interne, Attentat sur le train 9364 du 21 août 2015*, 17 septembre 2015.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer , *L'Observatoire national de la délinquance dans les transports, Au service de la sûreté dans les transports*, Édition octobre 2010.

RAILPOL, *Annual review 2017*, 2017.

Rapport conjoint de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur la mise en œuvre du plan d'action révisé pour la stratégie de sûreté maritime de l'UE, SWD (2020) 252 final, 23 octobre 2020.

Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, 2 février 2009, COM(2009) 30 final ; Matthieu Gualino, « Sûreté du transport aérien », *JurisClasseur Transport*, Fasc. 942, 26 septembre 2017.

Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la sûreté des transports et son financement, août 2006, COM(2006) 431 final.

Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Troisième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire (Texte présentant un intérêt pour l'EEE), 21 août 2012, COM(2012) 459 final.

Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, COM(2009) 30 final, Bruxelles, 2 février 2009.

Secrétariat général de la Commission européenne, *Registre des groupes d'experts*, 8 novembre 2005.

Steer Davies Gleave, *Study on options for the security of European high-speed and international rail services*, Final Report, December 2016, 230 p.

Rapport, livres blancs, guides de bonnes pratiques, comptes-rendus et présentations français

Benattar, G., Chauvière, J-Y., Picquand, J-L., *Sécurité des transports de fret ferroviaire et avenir de la Surveillance Générale SNCF à la suite de la libéralisation européenne*, Rapport n° 2005-0065-01 du conseil général des Ponts et Chaussées, mars 2006.

Capo-Canelas, V., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien*, 12 octobre 2016, n° 31.

Commissariat général au développement durable, *Chiffres clés du transport*, Edition 2018, mars 2018.

Conseil d'État, *Le droit souple*, Étude annuelle 2013, Le résumé, 10 p.

Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire*, Rapport n° 009361-02, octobre 2014.

Cour des comptes, *La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif*, in Rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2016, p. 537 à 577.

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, février 2018.

Dekindt, J., « Insécurité et sentiment d'insécurité dans les transports publics locaux », Rapport de synthèse, février 2003.

Fouché, A. ; Bonhomme, F., *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la sécurité dans les gares*, Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2016, n° 291.

Haenel, H., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires européennes sur la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne*, Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 12 février 2009, n° 220.

Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN), *Le transport de matières radioactives*, Collection thématique, 2007 (réimpression 2009).

Institut National des Hautes Études de Sécurité (INHES), *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*, Livre Blanc, décembre 2008.

Institut Paris Région, « Sentiment d'insécurité dans les transports collectifs franciliens - Enquête 2019 », septembre 2020, 83 p.

Karamanli, M. ; De la Verpilliere, C., Rapport d'information déposé au nom Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur le programme européen en matière de sécurité pour la période 2015-2020, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2015, n° 3289.

Le Menèr, D., Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la proposition de résolution (n° 172) de m. Christian Philip, sur le deuxième paquet ferroviaire (documents E 1932, E 1936, E 1937 et E 1941), 19 mars 2003.

Mallet, J-C., *Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc*, Paris : Odile Jacob, La documentation française, juin 2008, 350 p.

Ministère de la transition écologique et solidaire ; Ministère chargé des transports, Assises nationales de la mobilité, *Synthèse de l'atelier thématique mobilités plus sûres, réduire les accidents et les risques*, décembre 2017.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *L'essentiel en sûreté portuaire*, 23 janvier 2012.

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en charge des relations internationales sur le climat, *Chiffres clés sur le transport, Edition 2017*, février 2017, ISSN en cours.

Ministère de la transition écologique et solidaire ; Ministère chargé des transports, Assises nationales de la mobilité, *Synthèse de l'atelier thématique mobilités plus sûres, réduire les accidents et les risques*, décembre 2017.

Premier Ministre ; SGDSN, *Partie publique du Plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes*, n° 650/SGDSN/PSN/PSE du 17 janvier 2014.

Rapport de l'Institut National des Hautes Études de Sécurité (INHES), *Le marché de la sécurité privée en France*, juillet 2008.

Rapport d'enquête technique sur le déraillement du train Intercités n° 3657 le 12 juillet 2013 à Brétigny-sur-Orge (91), Septembre 2015.

Savary, G. ; Bonhomme, F., *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs*, 10 février 2016, n° 3494 Assemblée nationale, n° 381 Sénat.

Savary, G., Communication sur la sécurisation des transports à la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, 15 décembre 2015.

W. Poole, R., *Adaptation de la politique de sûreté de l'aviation aux risques*, Document de référence n° 2008-23, novembre 2008.

Table de jurisprudence

Juridictions européennes

CJUE, 11 juillet 2013, aff. C412/11, Commission européenne contre Grand-Duché de Luxembourg.

CJUE, 18 avril 2013, aff. C-625/10, *Commission c/ République française*.

CJUE, 28 février 2013, aff. C-473-10, *Commission c/ Hongrie*.

CJUE, 28 février 2013, aff. 556/10, *Commission européenne contre République fédérale d'Allemagne*.

CJUE, 13 décembre 2012, aff. C-625/10, *Commission européenne contre République française*.

Cour EDH, 28 juillet 1998, aff. n° 15318/89, *Loizidou c. Turquie*.

Juridictions internes

CE, 22 décembre 2020, n° 446155, *La Quadrature du net*.

CE, Ordonnance du 18 mai 2020, n° s 440442, 440445, *Surveillance par drone*.

CE, 23 novembre 2001, n° 195550, Lebon, *Cie nationale Air France*.

CE, 23 juin 2000, n° 189168 189236, *Chambre syndicale du transport aérien et autres*.

CE, 20 mai 1998, n° 179784 180959, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*.

CE, 27 octobre 1995, n° 136727, *Commune de Morsang sur Orge*.

CE, 18 décembre 1959, n° 36385 36428, *Société « Les Films Lutetia »*.

Décisions internes

Conseil constitutionnel, Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

Délibérations internes

CNIL, Délibération SAN-2021-003 du 12 janvier 2021.

Avis

Avis européens

Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Beall, J., *La politique européenne du transport maritime au regard des enjeux de développement durable et engagements climat*, avril 2017.

Avis de prospective du Comité des régions sur « La sûreté de l'ensemble des modes de transport, y compris la question du financement » du 17 novembre 2005, *J.O.U.E.* n° C115 du 16 mai 2006, p. 75 à 81.

Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes, et la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, COM(2003) 229 final, *J.O.C.E* n° C 032 du 5 février 2004, p. 21.

Avis 2003/C61/28 du Comité économique et social européen sur la « Sécurité des transports », du 24 octobre 2002, *J.O.C.E* n° C 61/174 du 14 mars 2003.

Avis internes

ARAF, Avis n° 2015-023 du 1^{er} juillet 2015 sur les projets d'ordonnance et de décrets transposant la directive 2012/34/UE.

ARAFER, Avis n° 2016-138 du 12 juillet 2016 relatif à la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF.

Avis du défenseur des droits n° 1527, Paris, 11 décembre 2015.

Conseil d'État, Avis relatif à l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images par les autorités publiques, n° 401 214, 20 septembre 2020.

Table chronologique des textes cités

Textes et accords internationaux

Accord de coopération entre l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et l'Office of rail regulation en matière de régulation économique de la Liaison Fixe transmanche du 16 mars 2015.

Accord du 10 mai 2012 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pour la mise en œuvre du dispositif Cyclamen dans le terminal français du tunnel sous la Manche situé à Coquelles.

Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, 12 décembre 2002.

Protocole additionnel au protocole de Sangatte entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni du 29 mai 2000, publié en France par le décret n° 2001-481 du 5 juin 2001, *J.O.R.F.* n° 129 du 6 juin 2001, p. 8932.

Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures de Genève du 26 mai 2000.

Règlement concernant le transport international ferroviaire de marchandises dangereuses, appendice C à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) de Berne du 3 juin 1999.

Accord du 15 décembre 1993 entre la France et le Royaume Uni relatif aux questions de sûreté concernant la liaison fixe trans-Manche.

Protocole entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la

coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, concernant la liaison fixe Transmanche du 25 novembre 1991 publié en France par le décret n° 93-1136 du 24 septembre 1993, *J.O.R.F.* n° 229 du 2 octobre 1993, p. 13702.

Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime du 10 mars 1988.

Concession quadripartite France et Royaume-Uni / France Manche / Channel Tunnel Group, 14 mars 1986.

Traité de Cantorbéry, 12 février 1986.

Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes *J.O.C.E.* n° L 239 du 22 septembre 2000, p. 19.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993) de Montego Bay du 10 décembre 1982.

Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine de Londres du 1^{er} novembre 1974.

Convention sur la haute mer de Genève du 29 avril 1958.

Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route de Genève du 30 septembre 1957.

Convention portant création de l'Organisation maritime du 6 mars 1948.

Convention relative à l'aviation civile internationale de Chicago du 7 décembre 1944.

Textes de l'Union européenne

Communiqués de presse

Communiqué de presse de la Commission européenne, Union de la sécurité : la Commission présente de nouvelles mesures destinées à mieux protéger les citoyens de l'Union, Bruxelles, 18 octobre 2017.

Communiqué de presse de la Commission européenne, *Etat de l'Union 2017 – Cybersécurité : La Commission dote l'UE de moyens supplémentaires pour répondre aux cyberattaques*, Bruxelles, 19 septembre 2017.

Communiqué de presse de la Commission européenne, *Les commissaires Avramopoulos et Bulc à la réunion de Paris sur la coopération contre le terrorisme et pour la sécurité ferroviaire*, Paris, 29 août 2015.

Communiqué de presse de la Commission européenne, *Les chemins de fer européens à la croisée des chemins : la Commission adopte les propositions relatives au quatrième paquet ferroviaire*, Bruxelles, 30 janvier 2013.

Communications

Communication from the Commission to the European Parliament , the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *Commission Work Programme 2019 : Delivering what we promised and preparing for the future*, Strasbourg, 23rd October 2018, COM(2018) 800 final.

Council of the European Union, *Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan*, Brussels, 26th June 2018, 10494/18.

Annexe de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, Bruxelles, 13 juin 2018, COM(2018) 470 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, Bruxelles, 13 juin 2018, COM(2018) 470 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action visant à améliorer la protection des espaces publics*, COM(2017) 612 final, 18 octobre 2017.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, Bruxelles, 6 mars 2014, JOIN(2014) 9 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 30 janvier 2013 relative au « quatrième paquet ferroviaire – Achèvement de l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes », COM/2013/025 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre, Bruxelles, 22 novembre 2010, COM(2010) 673 final.

Communication de la Commission du 17 Septembre 2010 concernant l'élaboration d'un [espace ferroviaire unique européen](#), COM/2010/0474 final, [Non publié au Journal officiel].

Communication n° 2010/C 115/01 du Conseil européen du 4 mai 2010, Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, *J.O.U.E.* n° C/115 du 4 mai 2010, p. 1 à 44.

Communication de la Commission sur un programme européen de protection des infrastructures critiques, Bruxelles, 12 décembre 2006, COM/2006/0786 final.

Communication de M. le Président à la Commission en accord avec le Vice-président, responsable des affaires administratives, et la Commissaire à la programmation financière et au budget, *Encadrement des groupes d'experts de la Commission, Règles horizontales et registre public*, 27 juillet 2005.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, Bruxelles, 20 octobre 2004, COM/2004/0702 final.

Communication de la Commission européenne, 3 mars 2004, COM (2004) 140 « Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen: le troisième paquet ferroviaire ».

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes, COM/2003/0229 final, 3.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Conséquences pour l'industrie du transport aérien après les attentats aux États-Unis, 10 octobre 2001, COM (2001) 574 final.

Positions

Position (UE) n° 20/2016 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire Adoptée par le Conseil le 17 octobre 2016 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JOUE* n° C 431 du 22 novembre 2016, p. 0001.

Position commune (CE) n° 3/2007 arrêtée par le Conseil le 11 décembre 2006, en vue de l'adoption du règlement (CE) du parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002, *JOUE* n° C/70 du 27 mars 2007, p. 21 à 33.

Propositions de directive ou règlements

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2021 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union, COM/2021/206 final.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2009 sur les redevances de sûreté aérienne, COM(2009) 217 final.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 24 janvier 2007 sur les redevances aéroportuaires, COM(2006) 820 final.

Document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne, Résumé de l'analyse d'impact, 11 mai 2005, {COM(2009) 217 final}, {SEC(2009) 615}.

Résolutions

Résolution législative du Parlement européen du 5 mai 2010 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne ([COM\(2009\)0217 – C7-0038/2009 – 2009/0063\(COD\)](#)).

Lignes directrices

Contrôleur européen de protection des données, *Lignes directrices en matière de vidéosurveillance*, Bruxelles, 17 mars 2010.

Décisions

Décision (UE) 2020/2228 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 relative à une Année européenne du rail (2021), *JOUE* n° L 437 du 28 décembre 2020, p. 108.

Décision 2018/C 232/03 de la Commission du 29 juin 2018 portant création de la plateforme de l'Union européenne en matière de sûreté des voyageurs ferroviaires, *J.O.U.E.* n° C 232 du 3 juillet 2018, p. 10 – 13.

Décision 2012/286/UE de la Commission du 31 mai 2012 relative à la création d'un groupe d'experts en matière de sûreté des transports terrestres, *J.O.U.E.* n° L 142 du 1^{er} juin 2012, p. 47 – 48.

Décision 2012/243UE du Conseil du 8 mars 2012 concernant la conclusion d'un protocole de coopération entre l'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale fournissant un cadre de coopération renforcée, et fixant les règles de procédure y afférent, *J.O.U.E.* n° L 121 du 8 mai 2012, p. 16.

Décision 2011/291/UE de la Commission du 26 avril 2011 concernant une spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « matériel roulant » – « Locomotives et matériel roulant destiné au transport de passagers » du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 139 du 26 avril 2011, p. 1 – 151.

Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, *J.O.U.E.* n° L 138 du 4 juin 2009, p. 14 – 32.

Décision 2008/164/CE de la Commission du 21 décembre 2007 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative aux personnes à mobilité réduite dans le système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 64 du 7 mars 2008, p. 72 – 207.

Décision 2008/163/CE de la Commission du 20 décembre 2007 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative à « la sécurité dans les tunnels ferroviaires » du système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 64 du 7 mars 2008, p. 1 – 71.

Décision 2005/267/CE du Conseil du 16 mars 2005 établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires, *J.O.U.E.* n° L 83 du 1^{er} avril 2005, p. 48 – 51.

Décision 2002/426/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, *J.O.U.E.* n° L 63 du 6 mars 2002, p. 1 – 13.

Directives

Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JOUE* n° L 138 du 26 mai 2016, p. 102 – 149.

Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 138 du 26 mai 2016, p. 44–101.

Directive (UE) n°2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 352 du 23 décembre 2016, p. 1 – 17.

Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *J.O.U.E.* n° L 119 du 4 mai 2016, p. 132 – 149.

Directive 2012/34/UE du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (refonte), *J.O.U.E.* n° L 343 du 14 décembre 2012, p. 32–77, (rect. n° L67 du 12 mars 2015).

Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 345 du 23 décembre 2008, p. 75 – 82.

Directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 260 du 30 septembre 2008, p. 13 – 59.

Directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 191 du 18 juillet 2008, p. 1 – 45.

Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté, *J.O.U.E.* n° L 315 du 3 décembre 2007, p. 51 – 79.

Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, *J.O.U.E.* n° L 315 du 3 décembre 2007, p. 44 – 50.

Directive 2005/65/CE du Parlement et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 310 du 25 novembre 2005, p. 28 – 39.

Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004, p. 164 – 172.

Directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel, *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004 p. 114 – 163.

Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire), *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004, p. 44 – 113.

Directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel, *J.O.U.E.* n° L 110 du 20 avril 2001, p. 1 – 27.

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, *J.O.U.E.* n° L 075 du 15/03/2001 p. 29 – 46.

Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, *J.O.U.E.* n° L 75 du 15/03/2001, p. 26-28.

Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, *J.O.U.E.* n° L 075 du 15/03/2001 p. 1 – 25.

Directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, *J.O.U.E.* n° L 235 du 17 septembre 1996, p. 6 – 24.

Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.U.E.* n° L 281 du 23 novembre 1995, p.31 – 50.

Directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires, *J.O.U.E.* n° L 237 du 24/08/1991 p. 25 – 28.

Règlements

Règlement (UE) 2019/881 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications, et abrogeant le règlement (UE) no 526/2013 (règlement sur la cybersécurité) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 151 du 7 juin 2019, p. 15 – 69.

Règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique conformément à l'article 11 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.), *J.O.U.E.* n° L 294 du 21 novembre 2018, p. 0005.

Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 212 du 22 août 2018, p. 1 – 122.

Règlement (UE) n° 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 354 du 23 décembre 2016, p. 22 – 31.

Règlement (UE) n° 2016/2337 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 abrogeant le règlement (CEE) n° 1992/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la

normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 354 du 23 décembre 2016, p. 20 – 21.

Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *J.O.U.E.* n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1 – 76.

Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *J.O.U.E.* n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53 – 114.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *JOUE* n° L 119 du 4 mai 2016, p. 1.

Règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 299 du 14 novembre 2015, p. 1 – 142.

Règlement (UE) n° 1303/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative à la sécurité dans les tunnels ferroviaires du système ferroviaire de l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 356 du 18 novembre 2014, p. 394 – 420.

Règlement (UE) n° 1302/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 concernant une spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « matériel roulant » — « Locomotives et matériel roulant destiné au transport de passagers » du système ferroviaire dans l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 356 du 12 décembre 2014, p. 228 – 393.

Règlement (UE) n° 1299/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 concernant les spécifications techniques d'interopérabilité relatives au sous-système « Infrastructure » du système ferroviaire dans l'Union européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 356 du 12 décembre 2014, p. 1 – 109.

Règlement (UE) n° 526/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 concernant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) et abrogeant le règlement (CE) n° 460/2004 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 165 du 18 juin 2013, p. 41 – 58.

Règlement (UE) n° 100/2013 du parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 39 du 9 février 2013, p. 30 – 40.

Règlement (UE) n° 185/2010 de la Commission du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 55 du 5 mars 2010, p. 1 – 55.

Règlement (UE) n° 72/2010 de la Commission du 26 janvier 2010 établissant des procédures pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté aérienne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 23 du 27 janvier 2010, p. 1 – 5.

Règlement (CE) n° 324/2008 de la Commission du 9 avril 2008 établissant les procédures révisées pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté maritime (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 98 du 10 avril 2008, p. 5 – 10.

Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 97 du 9 avril 2008, p. 72 – 84.

Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 79 du 19 mars 2008, p. 1 – 49.

Règlement 1371/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligation des voyageurs ferroviaires, *J.O.U.E.* n° L 315 du 3 décembre 2007, p. 14 – 41.

Règlement 1370/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements 1191/69/CEE et 1107/70/CEE du Conseil, *J.O.U.E.* n° L 315, du 3 décembre 2007, p. 1 – 13.

Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, *J.O.U.E.* n° L 199 du 31 juillet 2007, p. 30 – 39.

Règlement CE n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes. *J.O.U.E.* n° L 105 du 13 mars 2006, p. 1 – 46 abrogé et remplacé par le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.U.E.* n° L 77/1 du 23 mars 2016, p. 1 – 52.

Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *J.O.U.E.* n° L 350 du 25 novembre 2004, p. 1 – 11.

Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne, *J.O.U.E.* n° L 164 du 30 avril 2004, p. 1 – 43.

Règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 129 du 29 avril 2004, p. 1 – 5.

Règlement (CE) n° 460/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 77 du 13 mars 2004, p. 1 – 11.

Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.C.E.* n° L 355 du 30 décembre 2002, p. 1.

Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.* n° L 240 du 7 septembre 2002, p. 1 – 21.

Règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, *J.O.U.E.* n° L 208 du 5 août 2002, p. 1 – 9.

Règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, *J.O.U.E.* n° L 130 du 15 juin 1970, p. 1–3.

Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, *J.O.U.E.* n° L 156, 28.6.1969, p. 1–7.

Traités et conventions

Protocole n° 2 au TFUE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *J.O.U.E.* n° C 202 du 7 juin 2016, p. 208 – 211.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.* n° C 202 du 7 juin 2016, p. 47 – 200.

Traité sur l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.* n° C 202 du 7 juin 2016, p. 13 – 46.

Convention européenne des droits de l'Homme, 4 novembre 1950.

Textes de droit interne

Lois

Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, *JORF* n° 120 du 26 mai 2021, texte n° 1.

Loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, *J.O.R.F.* n° 17 du 20 janvier 2019, texte n° 1.

Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, *J.O.R.F.* n° 147 du 28 juin 2018, texte n° 1.

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, *J.O.R.F.* n° 255 du 31 octobre 2017, texte n° 1.

Loi réglementant la sécurité privée et particulière du 2 octobre 2017 (Belgique).

Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, *J.O.R.F.* n° 70 du 23 mars 2016, texte n° 2.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *J.O.R.F.* n° 182 du 8 août 2015, p. 13705, texte n° 1.

Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, *J.O.R.F.* n° 179 du 5 août 2014, p. 12930, texte n° 3.

Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, *J.O.R.F.* n° 285 du 9 décembre 2009, p. 21226, texte n° 1.

Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, *J.O.R.F.* n° 5 du 6 janvier 2006, texte n° 1.

Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, *J.O.R.F.* n° 66 du 19 mars 2003, p. 4761, texte n° 1.

Loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques, *J.O.R.F.* n° 0003 du 4 janvier 2002, texte n° 1.

« The Channel Tunnel (Security) Order », 3rd march 1994, vol. 552, cc1. 170-82 (Royaume-Uni).

Loi réglementant la sécurité privée et particulière du 10 avril 1990 (Belgique).

Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 règlementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, *J.O.R.F.* du 13 juillet 1983, p. 2153.

Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, *J.O.R.F.* n° 0304 du 31 décembre 1982.

Immigration Act 1971, 28th october 1971, c. 77 (Royaume-Uni).

Loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.

Ordonnances

Ordonnance n° 2020-934 du 29 juillet 2020 portant réorganisation des dispositions du code des transports relatives à la sûreté dans les transports, *J.O.R.F.* n° 186 du 30 juillet 2020, texte n° 97.

Ordonnance n° 2019-96 du 13 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de sécurité ferroviaire dans le tunnel sous la Manche, *J.O.R.F.* n° 38 du 14 février 2019, texte n° 51.

Ordonnance n° 2019-78 du 6 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de transport routier de personnes et de marchandises et de sûreté dans le tunnel sous la Manche, *J.O.R.F.* n° 32 du 7 février 2019, texte n° 35.

Décrets

Décret n° 2021-967 du 20 juillet 2021 fixant les conditions de formation et de certification des équipes cynotechniques intervenant dans les services de transport public mentionnés à l'article L 1632-3 du code des transports, *JORF* n° 168 du 22 juillet 2021, texte n° 39.

Décret 2020/1821 du 29 décembre 2020 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité de la partie française de la liaison fixe trans-Manche, *J.O.R.F.* n° 316 du 31 décembre 2020, p. texte n° 181.

Décret n° 2019-726 du 9 juillet 2019 relatif aux dispositions des titres IV, V et VI du livre II de la deuxième partie réglementaire du code des transports et comportant diverses dispositions relatives à la sûreté des transports, *J.O.R.F.* n° 0159 du 11 juillet 2019, texte n° 36.

Décret n° 2018-1179 du 18 décembre 2018 modifiant le décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF, *J.O.R.F.* n° 294 du 20 décembre 2018, texte n° 82.

Décret n° 2017-1844 du 29 décembre 2017 relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme, *J.O.R.F.* n° 305 du 31 décembre 2007, texte n° 32.

Décret n° 2019-244 du 27 mars 2019 relatif au régime de sûreté de la partie française de la liaison fixe trans-Manche, *J.O.R.F.* n° 75 du 29 mars 2019, texte n° 50.

Décret n° 2017-606 du 21 avril 2017 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité, *J.O.R.F.* n° 96 du 23 avril 2017, texte n° 33.

Décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF, *J.O.R.F.* n° 0159 du 11 juillet 2015, p. 11871, texte n° 13.

Décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité et modifiant certains décrets portant application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, *J.O.R.F.* n° 297 du 23 décembre 2011, p. 21834, texte n° 22.

Décret n°2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF 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, *J.O.R.F.* n° 209 du 9 septembre 2009, p. 14841, texte n° 4.

Décret n°2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et aux statuts de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire, *J.O.R.F.* n° 75 du 29 mars 2006, texte n° 13.

Décret n° 2004-85 du 26 janvier 2004 relatif aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre, *J.O.R.F.* n° 23 du 28 janvier 2004, texte n° 18.

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, *J.O.R.F.* n° 274 du 26 novembre 2000, p. 18856, texte n° 11.

Décret n° 93-1136 du 24 septembre 1993 portant publication du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, concernant la liaison fixe transmanche, signé à Sangatte le 25 novembre 1991, *J.O.R.F.* n° 229 du 2 octobre 1993.

Décret n° 87-757 du 8 septembre 1987 portant publication du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe trans-Manche, *J.O.R.F.* n° 214 du 16 septembre 1987, p. 10769.

Décret 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, *J.O.R.F.* n° 0202 du 23 août 1942, p. 2888.

Arrêtés

Arrêté du 25 mars 2021 fixant la liste des aérodrômes et groupements d'aérodrômes et le tarif de la taxe d'aéroport applicable sur chacun d'entre eux ainsi que le tarif de la majoration de la taxe d'aéroport, *J.O.R.F.* n° 73 du 30 mars 2021, texte n° 76.

Arrêté du 16 décembre 2019 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Service national des données de voyage » (SNDV), *J.O.R.F.* n° 296 du 21 décembre 2019, texte 45.

Arrêté du 22 avril 2008 définissant les modalités d'établissement des évaluations et des plans de sûreté portuaires et des installations portuaires, *J.O.R.F.* n° 107 du 7 mai 2008, p. 7584, texte n° 4.

Arrêté du 28 décembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus par l'Etat pour la sécurité et la sûreté de l'aviation civile et pris pour l'application des articles R. 611-3, R. 611-4 et R. 611-5 du code de l'aviation civile, *JORF* n° 302 du 29 décembre 2005, texte n° 83.

Arrêté royal relatif à la sécurité dans les chemins de fer du 13 septembre 2004 (Belgique).

Arrêté du 21 mars 1995 réglementant le transport des marchandises dangereuses par la liaison fixe trans-Manche, *J.O.R.F.* n° 93 du 20 avril 1995, p. 6172.

Circulaires

Circulaire n° 2005-62 du 7 octobre 2005 relative à la sûreté des transports terrestres de marchandises dangereuses ; contrôle des nouvelles dispositions réglementaires, *B.O.* n° 453-0 du 10 novembre 2015, p. 1645.

Circulaire du 14 février 2002 relative à la défense économique, *J.O.R.F.* n° 70 du 23 mars 2002, p. 5164 – 5166.

Codes

Code civil.

Code de la Défense.

Code de la sécurité intérieure.

Code des transports.

Code général des collectivités territoriales.

Code général des impôts.

Constitutions

Constitution française du 4 octobre 1958.

Ressources en ligne

A la SNCF, des logiciels pour détecter les « comportements suspects » par vidéosurveillance [en ligne], www.lemonde.fr, 17 décembre 2015, Disponible sur : https://www.lemonde.fr/pixels/article/2015/12/17/a-la-sncf-des-logiciels-pour-detecter-les-comportements-suspects-par-videosurveillance_4833882_4408996.html, (consulté le 6 janvier 2016).

Amendement n° 176 à la loi pour un nouveau pacte ferroviaire (n° 851) [en ligne], www.assemblee-nationale.fr, 6 avril 2018, Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0851/AN/176>, (consulté le 15 juin 2018).

ARAFER, Du 1^{er} au 4^{eme} paquet ferroviaire [en ligne], www.arafer.fr, Disponible sur : <https://www.arafer.fr/le-ferroviaire/le-cadre-juridique/les-paquets-ferroviaires/en-savoir-plus-sur-les-paquets-ferroviaires/>, (consulté le 12 décembre 2015).

Assani, E., Comment accepter l'utilisation d'une émotion et d'une inquiétude légitimes pour privatiser les pouvoirs régaliens de l'État ? [en ligne], Groupe-crc.org, 28 janvier 2016, Disponible sur : <http://www.groupe-crc.org/activite-des-senateurs/la-discussion-et-le-vote-de-la-loi/lois/article/cette-proposition-de-loi-nous-inquiete> , (consulté le 21 février 2016).

Association française des capitaines de navires, Le code ISPS [en ligne], afcan.org, Disponible sur [le code ISPS, International Ship and Port Facility Security Code \(afcan.org\)](http://afcan.org), (consulté le 23 juin 2017).

Aubertin, C., Quelle est la place de la sécurité privée dans les transports ? [en ligne], www.rendre-notre-monde-plus-sur.goron.fr, 25 septembre 2018, Disponible sur : <https://rendre-notre-monde-plus-sur.goron.fr/quelle-est-la-place-de-la-securite-privee-dans-les-transport/>, (consulté le 17 octobre 2018).

Ba, R., La SNCF abandonne la généralisation des portiques de sécurité à toutes les gares [en ligne], leparisien.fr, 25 mars 2016, Disponible sur : [La SNCF abandonne la généralisation des portiques de sécurité à toutes les gares - Le Parisien](http://leparisien.fr), (consulté le 13 mai 2016).

Bauduin, C., Ségolène Royale souhaite l'installation de portiques dans les gares nationales et internationales [en ligne], www.rtl.fr, 17 novembre 2015, Disponible sur : <http://www.rtl.fr/actu/politique/segolene-royal-souhaite-l-installation-de-portiques-dans-les-gares-nationales-et-internationales-7780544360>, (consulté le 19 novembre 2015).

Baverel, P., Paris : les vols à la tire, l'éternel fléau des transports en commun [en ligne], leparisien.fr, 6 août 2020, Disponible sur : [Paris : les vols à la tire, l'éternel fléau des transports en commun - Le Parisien](http://leparisien.fr), (consulté le 20 mai 2021).

Bontinck, J-G., *La RATP a transporté 3,3 milliards de personnes en 2016* [en ligne], www.leparisien.fr, 27 mars 2017, Disponible sur : <http://www.leparisien.fr/info-paris-ile-de-france-oise/transports/la-ratp-a-transporte-3-3-milliards-de-personnes-en-2016-27-03-2017-6800619.php>, (consulté le 10 juillet 2017).

Boudi, Z., *Quel schéma pour l'avenir de la sûreté ferroviaire ?* [en ligne], www.linkedin.fr, 14 décembre 2015, Disponible sur : <https://www.linkedin.com/pulse/quel-sch%C3%A9ma-pour-lavenir-de-la-s%C3%BBret%C3%A9-ferroviaire-zakaryae-boudi>, (consulté le 25 février 2016).

CFDT Cheminots, *Bienvenue à bord, le personnel de bord est indispensable pour le confort et la sûreté des passagers* [en ligne], www.cheminotcgt.org, février 2019, Disponible sur : https://www.cheminotcgt.fr/wp-content/uploads/2019/02/4_pages_fair_transport.pdf, (consulté le 23 mars 2018).

CNAM, *Transport ferroviaire et développement durable* [en ligne], www.cnam.fr, Disponible sur : [Transport ferroviaire et développement durable | Culture | Cnam](#), (consulté le 21 avril 2020).

Co, M., *Intégrer Securail à la police fédérale* [en ligne], www.lalibre.be, 14 juin 2016, Disponible sur : <https://www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/integrer-securail-a-la-police-federale-575eefb335705701fd85ab39>, (consulté le 27 mars 2016).

Coito, E., *Transport aérien : sûreté de l'aviation civile* [en ligne], www.europarl.europa.eu, mai 2019, Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/132/transport-aerien-surete-de-l-aviation-civile>, (consulté le 16 juin 2019).

Conseil de l'Union européenne, *L'espace Schengen* [en ligne] www.consilium.europa.eu, 2018, Disponible sur : [L'ESPACE SCHENGEN \(europa.eu\)](#), (consulté le 20 juillet 2018).

Conseil européen, *Politique migratoire de l'UE* [en ligne], www.consilium.europa.eu, Disponible sur : [Politique migratoire de l'UE - Consilium \(europa.eu\)](#), (consulté le 19 septembre 2018).

Conseil européen ; Conseil de l'Union européenne, *Réglementer l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR)* [en ligne], www.consilium.europa.eu, Disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/>, (consulté le 20 juin 2018).

Conseil de l'Union, *Transport aérien : redevances de sûreté aérienne 2009/0063(COD)*, 11 mars 2010, Disponible sur : [Redevances de sûreté aérienne \(europa.eu\)](#), (consulté le 20 juin 2018).

Contexte, *L'espace ferroviaire unique « encore très loin de la réalité »* [en ligne], www.contexte.com, 6 septembre 2021, Disponible sur : [Actualité L'espace ferroviaire unique « encore très loin de la réalité » - Contexte](#), (consulté le 10 décembre 2021).

Delebecque, P., *Les incidences juridiques : au regard de la responsabilité civile, in Sûreté aérienne : Incidences juridiques et financières des mesures antiterroristes* [en ligne], www.idit.fr, 9 décembre 2004, p. 5 – 9, Disponible sur :

https://www.idit.fr/revue/documents/TRANSIDITSURETE_47.pdf, (consulté le 15 novembre 2015).

Department of transport and Maynard, P., *New National Rail Security campaign starts today: 'See it. Say it. Sorted.'* [en ligne], www.gov.uk, Disponible sur : <https://www.gov.uk/government/news/new-national-rail-security-campaign-starts-today-see-it-say-it-sorted>, (consulté le 5 mars 2017).

Direction générale de l'aviation civile, *Sûreté de l'aviation civile, l'approche française* [en ligne], www.ecologique-solidaire.gouv.fr, mai 2015, Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/direction-generale-laviation-civile-dgac>, (consulté le 2 octobre 2018).

Ducourtieux, C., *Attaque du Thalys : Bruxelles veut accélérer son travail sur la sécurité et la sûreté des trains européens* [en ligne], www.lemonde.fr, 24 août 2015, Disponible sur : https://www.lemonde.fr/europe/article/2015/08/24/attaque-du-thalys-bruxelles-veut-acceler-son-travail-sur-la-securite-et-la-surete-des-trains-europeens_4735275_3214.html, (consulté le 20 mars 2016).

Duguet, M., *Le PNR : solution miracle contre le terrorisme ?* [en ligne], www.europe1.fr, 23 mars 2016, Disponible sur : <https://www.europe1.fr/international/le-pnr-solution-miracle-contre-le-terrorisme-2700787>, (consulté le 15 mai 2018).

EASA, *Cybersecurity Overview* [en ligne], www.easa.europa.eu, Disponible sur : <https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/cyber-security/overview>, (consulté le 12 mars 2017).

EASA, *EASA engaged in a « responsible disclosure » of cybersecurity issues in coordination with operators and authorities* [en ligne], www.easa.europa.eu, 10 august 2018, Disponible sur : <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/news/easa-engaged-“responsible-disclosure”-cybersecurity-issues-coordination>, (consulté le 2 octobre 2018).

EMSA, *Awareness in Maritime Security* [en ligne], www.emsa.europa.eu, Disponible sur : <http://www.emsa.europa.eu/>, (consulté le 4 septembre 2017).

EPF, *Security in public passenger transport – European Passengers' Federation (EPF) asking for appropriate and scalable solutions* [en ligne], www.epf.eu, novembre 2016, Disponible sur : <http://www.epf.eu/wp/wp-content/uploads/2016/11/Security-in-public-passenger-transport.pdf>, (consulté le 23 mars 2018).

EPF, *The voice of public transport users in Europe* [en ligne], www.epf.eu, Disponible sur : www.epf.eu/wp/, (consulté le 23 mars 2018).

EPSF, *Le système ferroviaire français* [en ligne], securite-ferroviaire.fr, Disponible sur : [Le système ferroviaire français | EPSF \(securite-ferroviaire.fr\)](http://securite-ferroviaire.fr), (consulté le 20 juillet 2020).

EU Neighbours South, *Sûreté maritime : l'UE adopte un nouveau plan d'action pour des mers et des océans plus sûrs* [en ligne], www.euneighbours.eu, 27 juin 2018, Disponible sur : <https://www.euneighbours.eu/fr/south/stay-informed/news/surete-maritime-lue-adopte-un-nouveau-plan-daction-pour-des-mers-et-des>, (consulté le 3 octobre 2018).

Europa, *Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA)* [en ligne], www.europa.eu, Disponible sur : https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/enisa_fr, (consulté le 21 mars 2018).

Europa, *Agence européenne pour la sécurité maritime* [en ligne], europa.eu, Disponible sur : https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/emsa_fr, (consulté le 3 octobre 2018).

Europol, *A propos d'Europol* [en ligne], www.europol.europa.eu, Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/fr/about-europol>, (consulté le 12 mars 2018).

European Commission, *EU Action Plan on rail security: achievements and outlook* [en ligne], ec.europa.eu, Disponible sur: [PPS - Item \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/transport/themes/rail/pps-item), (consulté le 21 juillet 2021).

European Commission, *Improving passenger railway security* [en ligne], ec.europa.eu, Disponible sur : https://ec.europa.eu/info/consultations/improving-passenger-railway-security_fr, (consulté le 15 juin 2018).

European Commission, *Conference on 'Rail Passenger Security in the European Union', Draft Programme* [en ligne], 10 may 2016, ec.europa.eu, Disponible sur : [programme.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/transport/themes/rail/pps-item), (consulté le 23 septembre 2016).

European Passenger Federation, *The passenger's view* [en ligne], www.epf.eu, 11 septembre 2015, Disponible sur : <http://www.epf.eu/wp/wp-content/uploads/2015/09/EPF-presentation-LANDSEC-09-2015.pdf>, (consulté le 2 avril 2018).

Farr, A., *Les pickpockets et les vols à la tire en plein boom dans les gares du pays* [en ligne], bhnet.be, 4 août 2021, Disponible sur : [Les pickpockets et les vols à la tire en plein boom dans les gares du pays - DH Les Sports+ \(dhnet.be\)](https://www.dhnet.be/actualite/les-pickpockets-et-les-vols-a-la-tire-en-plein-boom-dans-les-gares-du-pays), (consulté le 14 septembre 2021).

Feltin-Palas, M., *SNCF : « La fraude nous coûte 63 millions par an »* [en ligne], www.lexpress.fr, 26 septembre 2018, Disponible sur : https://www.lexpress.fr/actualite/societe/sncf-la-fraude-nous-coute-63-millions-par-an_2036213.html, (consulté le 12 janvier 2019).

Garicoix, M., *Après Atocha, la sécurité au quotidien en Espagne* [en ligne], www.ville-rail-transports.com, 7 avril 2010, Disponible sur : <https://www.ville-rail-transports.com/ferroviaire/apres-atocha-la-securite-au-quotidien-en-espagne-3/>, (consulté le 25 mars 2016).

Géorisques, *Le risque de transport de matières dangereuses* [en ligne], www.georisques.gouv.fr, Disponible sur : <https://www.georisques.gouv.fr/articles/le-risque-de-transport-de-matieres-dangereuses>, (consulté le 13 juin 2018).

Gliszczynski, F., *La sûreté, le talon d'Achille du transport aérien ?* [en ligne], La Tribune.fr, 27 mai 2015, Disponible sur : <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/la-surete-le-talon-d-achille-du-transport-aerien-479005.html>, (consulté le 27 février 2016).

Gotev, G., traduit par Candau, M., *L'UE va examiner la sécurité des transports terrestres le 11 septembre* [en ligne], Euroactiv.fr, 26 août 2015, Disponible sur : <http://www.euractiv.fr/sections/europe-dans-le-monde/lue-va-examiner-la-securite-des-transports-terrestres-le-11-septembre>, (consulté le 18 novembre 2015).

Gounon, J., *Eurotunnel est force de proposition pour trouver des solutions pragmatiques aux défis du Brexit* [en ligne], www.linkedin.com, 17 octobre 2018., Disponible sur : <https://www.linkedin.com/pulse/eurotunnel-est-force-de-proposition-pour-trouver-des-solutions/>, (consulté le 10 janvier 2019).

Gronelli, E., *La sûreté du transport ferroviaire au cœur du débat européen* [en ligne], www.europe-liberte-securite-justice.org, 16 septembre 2015, Disponible sur : <http://europe-liberte-securite-justice.org/2015/09/16/la-surete-du-transport-ferroviaire-au-coeur-du-debat-europeen/>, (consulté le 20 novembre 2015).

Guerrier, C., *La vidéosurveillance est-elle conciliable avec la liberté de circulation ?* [en ligne], www.juriscom.net, 21 septembre 2007, Disponible sur : <http://juriscom.net/2007/09/la-videosurveillance-est-elle-conciliable-avec-la-liberte-de-circulation/>, (consulté le 28 février 2016).

Haas, P., *Sécurité dans les aéroports : « Il était prévisible que ça explose »* [en ligne], Entretien réalisé par FRESALINE, Aurélie, www.nouvelobs.com, 22 décembre 2011, Disponible sur : <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-economie/20111222.RUE6658/securite-dans-les-aeroports-il-etait-previsible-que-ca-explose.html>, (consulté le 20 juin 2018).

Hassid, O., *Les dynamiques actuelles du marché de la sécurité en France* [en ligne], www.journals.openedition.org, 9 novembre 2010, Disponible sur : <https://journals.openedition.org/champpenal/7926>, (consulté le 15 novembre 2016).

<http://www.epf.eu/wp/wp-content/uploads/2018/02/Contribution8c777d71-6f62-4e06-9771-cf3d7adb4572.pdf>, (consulté le 23 mars 2018).

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-012475-ASW_FR.pdf, (consulté le 10 mai 2018).

<http://www.eurotunnelgroup.com/fr/groupe-eurotunnel/notre-activite/>, (consulté le 11 mars 2016).

<https://www.hautsdefrance.fr/ter-plus-surs-soir/>, (consulté le 6 mars 2019).

Joint letter from CER, COLPOFER, EIM, ERFA, RAILPOL, UIC and UITP [en ligne], www.uitp.org, 7 avril 2011, Disponible sur : <https://www.uitp.org/joint-letter-cer-colpofer-eim-erfa-railpol-uic-and-uitp-land-transport-security-public-transport-and>, (consulté le 2 décembre 2017).

Land Transport Security [en ligne], www.gov.uk, Disponible sur : <https://www.gov.uk/government/groups/land-transport-security-division>, (consulté le 5 mars 2017).

L'antenne, *Qu'entend-on par sûreté et sécurité ?* [en ligne], www.lantenne.com, Disponible sur : https://www.lantenne.com/Qu-entend-on-par-surete-et-securite_a14511.html, (consulté le 12 mars 2016).

LCI, *Les policiers pourront voyager gratuitement en train dès 2022* [en ligne], www.lci.fr, 3 septembre 2021, Disponible sur : [Les policiers pourront voyager gratuitement en train dès 2022](https://www.lci.fr/actualites/les-policiers-pourront-voyager-gratuitement-en-train-ds-2022) [LCI](https://www.lci.fr/actualites/les-policiers-pourront-voyager-gratuitement-en-train-ds-2022), (consulté le 15 novembre 2021).

Matarin, Y., *Ces gares SNCF qui accueillent moins de 100 voyageurs par an* [en ligne], capital.fr, 1^{er} septembre 2017, Disponible sur : [Ces gares SNCF qui accueillent moins de 100 voyageurs par an - Capital.fr](http://capital.fr), (consulté le 20 mai 2021).

Monnet, B., *Attaque du Thalys : « La SNCF doit revoir intégralement sa sécurité »* [en ligne], Propos recueillis par DEFAUD, Emma, www.lexpress.fr, 22 août 2015, Disponible sur : http://www.lexpress.fr/actualite/societe/attaque-du-thalys-la-sncf-doit-revoir-integralement-sa-securite_1708690.html, (consulté le 25 février 2016).

OCDE, *Le prix du renforcement de la sûreté maritime est bien inférieur aux coûts potentiels d'un attentat terroriste de grande ampleur* [en ligne], oecd.org, 21 juillet 2003, Disponible sur : [Le prix du renforcement de la sûreté maritime est bien inférieur aux coûts potentiels d'un attentat terroriste de grande ampleur - OCDE \(oecd.org\)](http://oecd.org), (consulté le 17 septembre 2016).

O.F., *Attentat suicide meurtrier dans une gare de Russie* [en ligne], lejdd.fr, 29 décembre 2013, Disponible sur : [Attentat-suicide meurtrier dans une gare de Russie \(lejdd.fr\)](http://lejdd.fr), (consulté le 18 avril 2016).

Palierse, C., *La SNCF va déployer dans les trains des patrouilleurs armés en civil* [en ligne], www.lesechos.fr, 4 avril 2016, Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/2016/04/la-sncf-va-deployer-dans-les-trains-des-patrouilleurs-armes-en-civil-224038>, (consulté le 3 mars 2019).

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. [en ligne], www.kgsok.pl, Disponible sur : www.kgsok.pl/, (consulté le 24 mars 2016).

RailSecurityHub.org [en ligne], (consulté le 21 mars 2018).

Razemon, O., « *Sécurisation* » des gares : moins de trains, des trajets plus longs et plus chers [en ligne], www.lemonde.fr, 25 août 2015, Disponible sur : <http://transports.blog.lemonde.fr/2015/08/25/la-securisation-des-gares-moins-de-trains-des-trajets-plus-long-et-plus-chers/>, (consulté le 25 février 2016).

Région Haut-de France, *Gratuité des transports pour les forces de sécurité : protéger ceux qui nous protègent* [en ligne], www.hautsdefrance.fr, 17 décembre 2016, Disponible sur : [Gratuité des transports pour les forces de sécurité : protéger ceux qui nous protègent - Région Hauts-de-France \(hautsdefrance.fr\)](http://www.hautsdefrance.fr), (consulté le 6 mars 2019).

Région Haut-de France, *Priorité à la sécurité dans les gares et dans les trains* [en ligne], www.hautsdefrance.fr, 16 février 2021, Disponible sur : [Priorité à la sécurité en gares et dans les trains - Transports en Hauts-de-France \(hautsdefrance.fr\)](http://www.hautsdefrance.fr), (consulté le 15 mai 2021).

Revault d'Allones-Bonnefoy, C., *Echanges avec la Commission européenne sur le PNR* [en ligne], crevaultdallonesbonnefoy.eu, 31 janvier 2017, Disponible sur : <https://crevaultdallonesbonnefoy.eu/tag/pnr/>, (consulté le 10 mai 2018).

Savary, G., in *Le rail face à la menace terroriste* [en ligne], Moragues, M. ; Cognasse, O., Meddah, H., www.usinenouvelle.com, 10 décembre 2015, Disponible sur <https://www.usinenouvelle.com/article/le-rail-face-a-la-menace-terroriste.N367667>, (Consulté le 22 février 2016).

Steinmann, L., *Gares : la généralisation des portiques de sécurité jugée irréaliste* [en ligne], lesechos.fr, 13 janvier 2016, Disponible sur : [Gares : la généralisation des portiques de sécurité jugée irréaliste | Les Echos](http://lesechos.fr), (consulté le 16 mars 2016).

Jean-Pierre Stroobants, *Immigration : les pays de l'Union européenne affichent de plus en plus leurs divergences* [en ligne], www.lemonde.fr, 23 octobre 2021, Disponible sur : [Immigration : les pays de l'Union européenne affichent de plus en plus leurs divergences \(lemonde.fr\)](http://www.lemonde.fr), (consulté le 16 novembre 2021).

TGV : des portiques contre la fraude [en ligne], lejsl.fr, 4 avril 2017, Disponible sur : [Transports - sécurité. TGV : des portiques contre la fraude . \(lejsl.com\)](http://lejsl.fr), (consulté le 15 juin 2017).

Thomas, M., *Transport aérien : sûreté de l'aviation civile* [en ligne], www.europarl.europa.eu, octobre 2018, Disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/132/transport-aerien-surete-de-l-aviation-civile>, (consulté le 16 novembre 2018).

TISPOL, *TISPOL Mission Statement* [en ligne], www.tispol.org, Disponible sur : <https://www.tispol.org/about/tispol>, (consulté le 13 juin 2018).

UIC eNews Nr 464, *Extraordinary meeting of the LANDSEC following the Thalys attack* [en ligne], www.uic.org, 11 septembre 2015, Disponible sur : https://www.uic.org/com/uic-e-news/464/article/extraordinary-meeting-of-the?page=thickbox_enews, (consulté le 16 mars 2016).

UIC, *L'UIC, l'organisation ferroviaire mondiale* [en ligne], uic.org, mai 2017, Disponible sur : https://uic.org/IMG/pdf/uic_brochure_fr.pdf, (consulté le 21 mars 2018).

UITP, *Le métro : une chance pour le développement durable dans les grandes métropoles* [en ligne], www.uitp.org, novembre 2003, Disponible sur : <https://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/02%20Le%20mTtro%20%20une%20chance%20pour%20le%20Tveloppement%20durable%20dans%20les%20grandes%20mTtroles.pdf>, (consulté le 23 mars 2018).

UITP, *Public transport systems to invest in video surveillance* [en ligne], www.uitp.org, 4th november 2015, Disponible sur : <https://www.uitp.org/news/public-transport-systems-invest-video-surveillance>, (consulté le 23 mars 2018).

Ulisse, *Transport de Matières Dangereuses* [en ligne], ulisse.cnrs.fr, Disponible sur : <https://ulisse.cnrs.fr/page.php?page=DT1229355884&lang=fr&codej=france>, (consulté le 13 juin 2018).

Vols et vandalisme : un plan de 40 millions d'euros pour mieux sécuriser les lignes SNCF [en ligne], www.mobilicities.com, 4 mars 2011, Disponible sur : <http://www.mobilicities.com/011-510-Vols-et-vandalisme-un-plan-de-40-millions-d-euros-pour-mieux-securiser-les-lignes-SNCF.html>, (consulté le 27 février 2016).

www.cer.be [en ligne], (consulté le 20 mars 2018).

www.colpofer.org, [en ligne], (consulté le 23 mars 2018).

https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/cybersecurity-toolkit_en.pdf, [en ligne], (consulté le 27 septembre 2021).

www.eimrail.org [en ligne], (consulté le 23 mars 2018).

www.railpol.eu, [en ligne], (consulté le 23 mars 2018).

www.uic.org [en ligne], (consulté le 23 mars 2018).

www.uic.org, *Rail security network of quick responders – high participation in the body camera webinar* [en ligne], 2018, Disponible sur https://uic.org/com/uic-e-news/627/article/rail-security?page=modal_eneews, (consulté le 22 mars 2018).

Table des Matières

Remerciements	7
Principales abréviations.....	9
Sommaire.....	11
Introduction générale.....	13
§1 : La notion de sûreté ferroviaire	17
A) Les particularités de la sûreté ferroviaire	17
B) Sûreté et sécurité, quelles relations ?.....	21
§2 : Le contexte de la sûreté ferroviaire	24
A) Les caractéristiques du transport ferroviaire	25
B) L'espace ferroviaire unique européen	28
Ière Partie : La réglementation de la sûreté ferroviaire	37
Titre I : La réglementation nationale de la sûreté ferroviaire	38
Chapitre 1er : L'identification de la sûreté	40
Section 1 : Sûreté et ordre public	41
§ 1 : L'ordre public, prémice essentiel à l'appréhension de la sûreté ferroviaire.....	42
A) La difficile appréhension de la notion d'ordre public	42
1° L'étendue de l'ordre public ou la démonstration de sa complexité	42
2° L'évolutivité de la notion d'ordre public.	44
B) Le maintien de l'ordre public, un rôle primordial pour les États s'agissant de sûreté ferroviaire	46
1° L'objectif commun de protection des citoyens par l'ordre public et la sûreté ferroviaire	46
2° La sûreté ferroviaire, composante de l'ordre public	48
§ 2 : L'ordre public européen, mythe ou réalité ?	50
A) Le vaste débat autour de l'ordre public européen	50
1° Les interrogations persistantes quant à l'existence d'un ordre public européen.....	50
2° L'ordre public européen : un concept ascendant	52
B) Sûreté ferroviaire et ordre public européen : des notions convergentes	54
1° Les incidences de l'appartenance de la sûreté ferroviaire à l'ordre public européen	55
2° L'harmonisation de la sûreté ferroviaire à l'échelle européenne pourrait-elle le cas échéant participer à la création d'un ordre public de l'Union européenne ?	56
Section 2 : La méthodologie de la sûreté.....	58
§ 1 : La technicité de la sûreté	58
A) La prévention en tant que fer de lance de la sûreté	59
1° Une importante action en amont	59

2° La délicate gestion des risques.....	62
B) La sûreté, une affaire d'adaptation constante	64
1° L'adaptation aux caractéristiques du transport ferroviaire	65
2° L'adaptation continue aux différentes menaces.....	67
§2 : De l'importance de protéger le transport ferroviaire dans sa globalité	69
A) La protection des emprises ferroviaires.....	69
1° La sûreté de l'infrastructure ferroviaire	70
2° La protection de cibles privilégiées	73
B) Le cas particulier du transport de marchandises.....	75
1° La sûreté du fret ferroviaire	76
2° Les difficultés liées au transport de marchandises dangereuses	78
Section 3 : De la nécessité de penser la sûreté ferroviaire au sein d'un vaste environnement	81
§1 : Les interactions de la sûreté ferroviaire avec certains principes importants	81
A) Sûreté ferroviaire et libertés individuelles.....	82
B) Sûreté ferroviaire et principes européens	85
1° Le rôle des STI dans le transport ferroviaire européen	85
2° La conciliation des mesures de sûreté ferroviaire avec les STI	88
C) Sûreté ferroviaire et facteur financier	90
§2 : L'impossibilité d'occulter la sûreté ferroviaire malgré les difficultés engendrées.....	92
A) La sûreté ferroviaire, une obligation juridique et économique.....	93
1° L'obligation de sûreté dans le transport ferroviaire	93
2° La nécessité économique de la sûreté ferroviaire	95
B) La sûreté ferroviaire européenne face à certains enjeux politiques	98
1° La politique de « spill over » de la Commission européenne comme levier de la création d'une base européenne de sûreté ferroviaire	98
2° L'impact du contexte géopolitique sur la sûreté ferroviaire	101
Conclusion du Chapitre	105
Chapitre 2 : Les législations nationales des États membres de l'Union européenne :.....	107
Section 1 : La sûreté ferroviaire en France	108
§1 : Le cadre législatif de la sûreté ferroviaire en France	108
A) La législation applicable à la sûreté ferroviaire.....	108
1° L'appréhension de la sûreté ferroviaire par les Codes.....	109
2° L'évolution juridique de la sûreté ferroviaire en France.....	112
B) Le rôle primordial des acteurs du transport ferroviaire en matière de sûreté	117
1° La mise en place d'un plan général de sécurité par les opérateurs ferroviaires	118
§2 : L'adaptation contextuelle constante de la sûreté ferroviaire	126

A) La nécessaire évolution de la sûreté ferroviaire en France.....	126
1° Les lacunes de la sûreté ferroviaire française	127
2° L'impact prépondérant de l'attaque du Thalys sur la sûreté ferroviaire française.....	130
B) L'adaptation constante de la sûreté ferroviaire à son milieu	134
1° Le rôle essentiel de la sûreté pour les transports urbains	134
2° L'utilisation des nouvelles technologies	138
Section 2 : Étude des régimes de sûreté ferroviaire dans les autres États membres de l'Union européenne.....	143
§1 : La spécialisation des forces de police en matière de sûreté ferroviaire.....	143
A) L'organisation de la sûreté ferroviaire au Royaume-Uni	144
1° La vision britannique de la sûreté ferroviaire	144
2° L'appréhension du tunnel sous la Manche par les britanniques	147
B) L'existence de multiples modèles similaires	149
1° Le modèle allemand.....	149
2° L'étendue européenne de la spécialisation des forces de police en matière de sûreté ferroviaire	151
§2 : L'importance de la diversité des modèles de sûreté	153
A) L'existence de modèles alternatifs	153
1° La délégation des missions de sûreté ferroviaire à l'opérateur historique	153
2° La démarche de la mixité dans l'appréhension de la sûreté ferroviaire	155
B) L'impact du choix du modèle de sûreté.....	157
1° L'intérêt du choix de l'exécutant des missions de sûreté ferroviaire.....	157
2° Les possibles conséquences d'un rapprochement des règles sur les acteurs de la sûreté	159
Section 3 : L'interaction de la sûreté ferroviaire avec les régimes préexistants.....	161
§1 : Les régimes de contrôle aux frontières bornant la compétence des États dans la détermination des règles de sûreté.....	162
A) L'instauration des mesures de sûreté au sein de l'espace Schengen	162
B) La mise en place de règles nationales de sûreté ferroviaire au sein du marché unique européen.....	164
§ 2 : Le nécessaire respect des règles instituées via la mise en place de transports ferroviaires spéciaux	166
A) Le régime de sûreté applicable à la liaison trans-Manche.....	166
B) Le cas particulier du Thalys.....	170
Conclusion du Chapitre	173
Conclusion du Titre	175
Titre 2 : Les incursions européennes dans le domaine de la sûreté	177
Chapitre 1 ^{er} : L'absence de la sûreté dans la construction du droit ferroviaire européen .	179

Section 1 : L'adoption de « paquets ferroviaires »	179
§1 : L'ouverture progressive à la concurrence du fret ferroviaire	180
A) Les premiers pas de la libéralisation du transport de marchandise	180
1° La définition des fonctions essentielles	181
2° L'ouverture à la concurrence du fret international.....	184
B) La libéralisation du fret domestique	187
1° La sécurité et l'interopérabilité, piliers de la libéralisation du fret	187
2° La libéralisation totale du transport de marchandises	191
§2 : La difficile libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs	193
A) L'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs	193
1° La libéralisation <i>stricto sensu</i> du transport international de voyageurs dans l'Union européenne.....	194
2° L'approfondissement des pratiques ferroviaires européennes	196
B) La finalisation de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.....	199
1° L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs	199
2° La difficile concrétisation de la libéralisation du transport ferroviaire	202
Section 2 : L'espace ferroviaire unique européen	206
§1 : L'existence juridique de l'espace ferroviaire européen.....	206
A) La création de l'espace ferroviaire unique européen.....	206
1° Une ambition ancienne s'inscrivant dans la politique globale de l'Union européenne ..	207
2° L'importance du « <i>recast</i> »	209
B) Les caractéristiques de l'espace ferroviaire unique européen	212
1° L'ouverture à la concurrence comme fer de lance de l'espace ferroviaire unique européen	212
2° L'harmonisation technique du rail européen	214
§2 : L'espace ferroviaire unique européen, un achèvement contestable in concreto	217
A) Des difficultés indéniables	217
1° La quête inachevée de la séparation des fonctions	217
2° L'intervention nécessaire de la Commission et des autorités de régulation	220
B) L'espace ferroviaire unique européen, un projet inachevé	223
1° Les obstacles persistants à l'existence de l'espace ferroviaire unique européen	224
2° La sûreté ferroviaire, grande absente de l'espace ferroviaire unique européen	226
Conclusion du Chapitre	229
Chapitre 2 : Les actions européennes en matière de sûreté ferroviaire	231
Section 1 : Les caractéristiques du LANDSEC	231

§1 : Le rôle de la Commission européenne dans le processus d'intégration du droit de l'Union européenne.....	232
A) Le rôle central de la Commission européenne dans le processus d'intégration du droit de l'Union européenne.....	232
1° La Commission européenne, depositrice de l'initiative législative	232
2° Des compétences bornées par les limites du champ d'application du droit de l'Union européenne.....	234
B) La création de groupes d'experts par la Commission européenne	237
1° Une pratique généralisée.....	237
§2 : La création du LANDSEC	240
A) Les enjeux de la naissance du LANDSEC	241
1° La création du LANDSEC	241
2° Le rôle du LANDSEC.....	243
B) L'importance du Commission staff working document on transport security	246
1° Un document représentatif de la vision de la Commission sur la sûreté des transports terrestres	246
2° La description des thématiques de recherche du LANDSEC	248
§2 : Quelle place pour le LANDSEC dans le paysage ferroviaire européen ?.....	251
A) Une approche globale de la sûreté ferroviaire.....	252
1° Les réunions du LANDSEC	252
2° L'étude des prérogatives propres du LANDSEC ou le constat d'une avancée mesurée	254
B) Le LANDSEC, une entité nécessaire ?.....	256
1° L'implication du LANDSEC à la suite des événements du Thalys.....	257
2° Quelle importance pour le LANDSEC dans le futur ?.....	259
Section 2 : L'attaque du Thalys comme catalyseur de réactions diverses.....	261
§1 : Des réaction rapides au sein de l'Union européenne.....	262
A) Les réactions in concreto.....	262
1° Les mesures adoptées par Thalys International	262
2° Une réaction nationale rapide : l'exemple de la France.....	265
B) La nécessité d'une réaction unie.....	268
1° La déclaration de Paris.....	268
2° La réunion du Conseil transports, télécommunications et énergie du 8 octobre 2015 ...	270
§2 : L'instauration d'un travail de réflexion à plus long terme	274
A) La mise en œuvre d'un travail de réflexion commun.....	274
1° Un travail européen continu de recherche	274
2° La consultation de la Commission européenne sur l'amélioration de la sûreté ferroviaire	276

B) Les avancées concrètes résultants de ce travail de recherche	279
1° Des avancées <i>in concreto</i> indéniables.....	279
2° La création d'un nouveau groupe d'experts exclusivement dédié à la sûreté du transport ferroviaire	282
Conclusion du Chapitre	287
Conclusion du Titre	289
Conclusion de la Ière partie	291
IIème Partie : La construction d'un régime de sûreté adapté au développement de l'espace ferroviaire unique européen	293
Titre 1 : La réglementation de la sûreté des autres modes de transport.....	295
Chapitre 1 ^{er} : La réglementation de la sûreté des autres modes de transport.....	297
Section 1 : L'observation des autres modèles de sûreté	298
§1 : Le modèle aérien de sûreté.....	298
A) La réglementation internationale de la sûreté aérienne	298
1° La sûreté aérienne dans la Convention de Chicago	299
2° Le rôle de l'OACI.....	301
B) La sûreté aérienne européenne	303
1° La réglementation européenne de la sûreté aérienne	303
2° Le rôle essentiel de l'AESA et du comité de sûreté aérienne	306
§ 2 : Le modèle maritime de sûreté	309
A) La réglementation internationale de la sûreté maritime	309
1° La Convention de Montego Bay	309
B) La réglementation européenne de la sûreté maritime	313
1° La sûreté maritime européenne.....	313
2° L'intervention de l'AESM	317
§3 : La sûreté du transport routier	319
Section 2 : Apports et limites de la comparaison des modèles de sûreté	321
§1 : Les autres régimes de sûreté comme sources d'inspiration pour la sûreté ferroviaire	322
A) Une inspiration vraisemblablement bénéfique	322
1° Des modèles européens de sûreté plus aboutis	323
2° Les bénéfices des expériences vécues dans les autres modes de transport	325
3° L'articulation entre les modes de transport et leurs règles de sûreté	327
4° Une différenciation indispensable des mesures de sûreté.....	329
B) L'existence de similitudes dans l'appréhension de la sûreté	331
1° Le transport international de matières dangereuses	332
2° L'état de la privatisation des prestations de sûreté dans les autres modes de transport ..	334

§2 : Un degré de convergence variable des régimes	336
A) Les contours de la convergence des règles de sûreté	337
1° Les mesures de sûreté aérienne et maritime transposables au transport ferroviaire	337
2° Une convergence souhaitable sur la méthode d'appréhension de la sûreté par le droit de l'Union européenne.....	339
B) L'épineuse question du PNR.....	341
1° L'apport d'un PNR pour la sûreté ferroviaire.....	341
2° Les arguments en opposition à l'instauration d'un PNR adapté au transport ferroviaire	345
Conclusion du Chapitre	349
Chapitre 2 : La réglementation des coûts de la sûreté	351
Section 1 : La question incontournable des coûts de la sûreté des transports	351
§1 : Un aspect central de la sûreté des transports	352
A) Le coût certain de la sûreté ferroviaire.....	352
1° Un coût élevé	352
2° Une nécessité constante d'augmentation des moyens ?.....	355
B) Une préoccupation commune à tous les modes de transport.....	357
1° Une problématique de financement inhérente à chaque système de sûreté des transports	357
2° La problématique du financement des mesures de sûreté des transports.....	359
§2 : Les difficultés liées aux coûts de la sûreté des transports	361
A) L'identification des coûts, facteur préalable à leur réduction	361
1° L'origine des coûts de sûreté	361
2° Les possibilités de réduire les coûts de sûreté	363
B) Les difficultés de mettre en œuvre une réglementation des coûts de la sûreté....	364
1° Une réglementation indirecte des coûts de la sûreté maritime.....	365
2° La tentative manquée de la Commission de réglementer les redevances de sûreté aérienne	366
Section 2 : La réglementation des coûts de la sûreté dans le domaine aérien	368
§1 : La réglementation européenne de la sûreté aérienne.....	368
A) Une réglementation fortement restreinte	368
1° Une réglementation fondée sur la souveraineté des États.....	369
2° L'obligation réglementaire d'effectuer un rapport sur le financement de la sûreté aérienne	370
B) Le rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne	371
1° Un contexte particulier.....	371
2° Un rapport révélateur de l'orientation de la Commission en termes de financement de la sûreté aérienne.....	373

§2 : La réglementation française des coûts de la sûreté aérienne	375
A) Les spécificités nationales	375
1° L'approche nationale du financement de la sûreté aérienne	375
2° La taxe d'aéroport française	377
B) Le financement au cœur des réflexions attenantes à la sûreté aérienne française	379
1° Les répercussions sur les usagers.....	379
2° Le financement de nouvelles mesures de sûreté	381
Conclusion du Chapitre	383
Conclusion du Titre	385
Titre 2 : Les éléments d'un régime européen de sûreté ferroviaire	387
Chapitre 1 ^{er} : Des règles adaptées aux spécificités du transport ferroviaire européen	389
Section 1 : Un régime européen inévitablement limité	389
§1 : L'adaptation aux spécificités du transport ferroviaire.....	389
A) L'indispensable prise en compte des caractéristiques du transport ferroviaire ...	390
1° Les infrastructures ferroviaires, facteur déterminant de la mise en œuvre de mesures de sûreté	390
2° L'importance de la facilité d'accès aux gares et aux trains	391
B) Le respect de la souveraineté des États en tant que facteur de délimitation du régime européen de sûreté	393
1° Le nécessaire respect de la souveraineté des États	393
2° Quel scope pour un régime européen de sûreté ferroviaire ?.....	395
§2 : Quel régime envisageable ?.....	396
A) Quels axes de réflexion pour une approche concrète d'un régime européen de sûreté ferroviaire ?.....	396
1° L'influence des autres modes de transport.....	397
2° L'appréhension des nouvelles technologies.....	399
B) La définition du scope d'un régime européen de sûreté ferroviaire	400
1° L'intérêt d'un régime général	401
2° Un régime nécessairement souple.....	402
Section 2 : La réglementation du financement de la sûreté ferroviaire	404
§ 1 : Les sources diverses du financement de la sûreté ferroviaire	404
A) Les financements publics de la sûreté ferroviaire	405
1° Le rôle des États dans le financement de la sûreté ferroviaire.....	405
2° La participation des régions au financement de la sûreté ferroviaire, l'exemple de la région Hauts-de-France	407
B) L'implication des citoyens dans le financement de la sûreté ferroviaire.....	410
1° Le coût de la sûreté ferroviaire répercuté sur les citoyens	410

2° La proposition d'une taxe sur le prix des billets pour financer la sûreté ferroviaire.....	412
§ 2 : L'encadrement du coût de la sûreté ferroviaire.....	414
A) La tarification contrôlée des prestations de sûreté ferroviaire.....	415
1° La tarification des prestations des services internes de sûreté	415
2° Le rôle des autorités nationales de régulation.....	417
B) Le coût de la sûreté ferroviaire face à la libéralisation du rail.....	419
1° Sûreté ferroviaire et libre concurrence.....	420
2° L'indispensable transparence des coûts de sûreté ferroviaire	422
§3 : Quid d'une gestion européenne des coûts de sûreté ferroviaire ?	424
A) La délicate gestion européenne des coûts de sûreté ferroviaire.....	425
1° L'influence du LANDSEC sur les coûts liés à la sûreté ferroviaire	425
2° La réglementation des coûts de la sûreté ferroviaire selon les modèles étatiques	426
B) Les aspects particuliers de l'appréhensions des coûts de la sûreté ferroviaire	428
1° Le financement de la sûreté des infrastructures d'importance vitale	429
2° Le coût de l'échec des mesures de sûreté ferroviaire.....	431
Conclusion du Chapitre	435
Chapitre 2 : La coordination des acteurs	437
Section 1 : Les acteurs institutionnels et professionnels européens	437
§1 : Le rôle des agences européennes.....	438
A) L'importance de la coopération policière et judiciaire.....	438
1° La coopération policière européenne instaurée par Europol.....	439
2° Une coopération judiciaire européenne accrue dans le cadre d'Eurojust	441
B) Les agences européennes spécialisées.....	443
1° La coopération mise en œuvre pour le contrôle des frontières au sein de Frontex	444
2° La prise en compte de menaces nouvelles par l'ENISA.....	446
§2 : Le concours des organisations ferroviaires européennes	449
A) Les acteurs européens du transport ferroviaire.....	449
1° L'approche de la sûreté ferroviaire de la Communauté européenne du rail (CER).....	449
2° La position protectrice de l'association européenne des gestionnaires d'infrastructure (EIM).....	452
B) Les organismes chargés de la protection du transport ferroviaire	454
1° L'influence de la RAILPOL	454
2° L'action de la COLPOFER en matière de sûreté ferroviaire	457
Section 2 : De la pertinence d'élargir le champ des réflexions prises en considération.....	459
§1 : L'implication d'acteurs variés.....	460
A) L'implication d'acteurs internationaux	460

1° L'influence de l'UIC sur la sûreté ferroviaire européenne	460
2° L'expertise de l'UITP concernant la sûreté des transports publics.....	463
B) La nécessaire considération de protagonistes impactés in concreto par les mesures de sûreté ferroviaires	465
1° La vision particulière des syndicats du transport ferroviaire sur la sûreté.....	466
2° Le rôle des usagers du transport ferroviaire en termes de sûreté	468
§2 : Quelle place pour les sociétés privées de sécurité ?	470
A) La dynamique de privatisation des prestations liées à la sécurité	471
1° La généralisation de la privatisation des prestations de sécurité.....	471
2° La privatisation des prestations de sûreté dans le transport ferroviaire	473
B) Les implications de la privatisation des prestations de sûreté	475
1° Quel encadrement des acteurs privés de la sûreté ferroviaire ?	476
2° Privatisation des prestations de sûreté, quel rapport avec les acteurs publics ?.....	478
Conclusion du Chapitre	481
Conclusion du titre	483
Conclusion de la IIème partie.....	485
Conclusion générale	487
Bibliographie	494
Table des Matières.....	542

La sûreté ferroviaire au sein de l'espace ferroviaire unique européen

Résumé

La présente thèse poursuit l'objectif de placer la sûreté ferroviaire au cœur de plusieurs notions importantes du droit telles que la souveraineté nationale, l'ordre public ou encore l'intégration du droit de l'Union européenne. Dans un contexte marqué par plusieurs atteintes à la sécurité nationale, la question de la balance entre sécurité et liberté se pose et l'existence de modèles différents de sûreté selon les Etats et selon les modes de transport mène à s'interroger sur la pertinence et l'opportunité de créer un modèle de sûreté ferroviaire inspiré des différentes pratiques existantes. Les particularités du transport ferroviaire induisent la mise en œuvre d'un régime de sûreté spécifique dont la portée reste aujourd'hui nationale. Ainsi, ces travaux tendent à placer la sûreté ferroviaire à l'échelle de l'Union européenne afin de comprendre s'il est possible et pertinent d'appréhender ce sujet au niveau européen.

Mots clefs français : Sûreté ferroviaire - espace ferroviaire unique européen - transport ferroviaire - intégration du droit de l'Union européenne - souveraineté nationale - ordre public.

Railway security within the Single European Railway Area

Abstract

This thesis aims to place railway security at the heart of several important legal concepts such as national sovereignty, public order and the integration of European Union law. In a context marked by several attacks on national security, the question of the balance between security and freedom arises and the existence of different models of security according to the States and according to the modes of transport leads to question the relevance and the opportunity to create a model of railway security inspired by the different existing practices. The particularities of rail transport lead to the implementation of a specific security regime, the scope of which remains national today. Thus, this work tends to place railway security on the scale of the European Union in order to understand whether it is possible and relevant to address this subject at the European level.

Keywords : Railway security - single European railway area - railway transport - integration of European Union law - national sovereignty - public order.

Unité de recherche/Research unit : *Centre de recherche droit et perspective du droit (EA n° 4487)*,
[crdp: Centre de Recherche Droits et Perspectives du droit ULR 4487 \(univ-lille.fr\)](http://crdp.univ-lille.fr)

Ecole doctorale/Doctoral school : *Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59000 Lille, ecodoc.univ-lille2.fr, <http://edoc.univ-lille2.fr>*

Université/University : *Université Lille 2, Droit et Santé, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, <http://www.univ-lille2.fr>*