



HAL
open science

Aspects juridiques de la sécurité ferroviaire

Stéphane Carré

► **To cite this version:**

Stéphane Carré. Aspects juridiques de la sécurité ferroviaire. Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif, 2012, 1 (141), p. 375-400. <halshs-01413428>

HAL Id: halshs-01413428

<https://shs.hal.science/halshs-01413428v1>

Submitted on 22 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

ASPECTS JURIDIQUES DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Par

Stéphane CARRÉ

Maître de conférences, IUT de Saint-Nazaire, UMR CNRS 2197

Les transports ferroviaires sont réputés être un mode de déplacement sûr. Ils sont également un mode de transport intégré où la circulation des convois, faisant corps avec l'infrastructure qui la supporte, a tôt fait de privilégier l'aspect technique d'une prévention des accidents sur l'aspect juridique d'un contrôle par le droit du comportement des personnes travaillant ou usant de ce moyen de transport. Il s'en suit que l'aspect juridique de sa sécurité a longtemps été caractérisé par des règles d'exploitation fixées en interne par les compagnies ferroviaires et permettant la mise en œuvre de procédés techniques d'exploitation (enclenchements, cantonnement...). Il s'agissait donc d'abord d'une réglementation d'entreprise obéissant certes en partie à des injonctions d'État, celui-ci n'imposant pourtant qu'une série d'objectifs généraux ou se contentant d'un contrôle succinct des procédures mises en œuvre par les compagnies. Pour le reste, la sécurité du transport par train était saisie par le droit de façon plus directe, mais pour des dimensions non spécifiquement ferroviaires. Il s'agissait par exemple, et il s'agit toujours, de permettre la réparation d'un préjudice ou de limiter, par la voie pénale, la survenance de comportements remettant en cause la sécurité ou le caractère paisible du voyage.

Cependant, la mise en place d'un système ferroviaire européen, fondé sur la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation, a obligé à l'émergence d'une réglementation publique de sécurité ferroviaire qui, moins étroitement liée aux procédés techniques locaux d'exploitation, met en place une réglementation publique tentaculaire visant à normaliser les règles d'exploitation. Partant d'un tableau rapidement brossé des différents aspects de la sécurité de l'exploitation ferroviaire en France jusqu'à la fin du XX^e siècle (I), nous décrivons l'apparition de cette nouvelle législation (II) qui porte en germe une évolution de la teneur des règles d'exploitation (III).

I. L'exploitation ferroviaire traditionnelle : le droit en pointillé

D'un point de vue fonctionnel, le transporteur ferroviaire est un prestataire de service. Sa prestation s'analyse juridiquement en un contrat d'entreprise spécifique :

le contrat de transport ou la traction d'un convoi commercialisé par un autre¹. Historiquement, en France, il a été posé de longue date une obligation de résultat quant à la réussite du transport. Cependant, légalement, cette obligation de résultat, qui induit que le transporteur est tenu pour responsable d'un échec sans qu'il y ait à faire la preuve d'une faute caractérisée de sa part, n'était indiquée que pour le transport de marchandises : c'est l'actuel article L. 133-1 du Code de commerce². C'est seulement par un arrêt novateur de 1911 que la Cour de cassation, assimilant le voyageur à une marchandise, décide que le transporteur est tenu d'une obligation contractuelle de résultat, spécialement quant aux dommages corporels³. Concernant le transport ferroviaire de voyageurs, les derniers développements font de toutes les façons état d'une responsabilité de plein droit à l'endroit des passagers, qu'il s'agisse de transports nationaux ou internationaux⁴. Quant aux dommages causés aux tiers (par ex., aux riverains), force est ici de revenir aux principes généraux de la responsabilité civile⁵. De façon traditionnelle, la police des chemins de fer apparaît comme un moyen d'assurer une sécurité là où l'impondérable surgit (A), c'est-à-dire là où un événement n'ayant aucun rapport avec l'exploitation ferroviaire vient justement saper ce que s'applique à atteindre cette exploitation : un fonctionnement de montre suisse. Mais l'hypertrophie des règles d'exploitation ferroviaire, comme moyen d'assurer la sécurité des convois, des riverains, des marchandises et des voyageurs a toujours été la réponse spécifique à l'obligation de sécurité pesant sur le transporteur ferroviaire (B).

A. La police des chemins de fer

Si l'impérieuse obligation de résultat ne peut qu'inciter le transporteur ferroviaire à prendre toutes les mesures d'exploitation nécessaires pour qu'une marchandise

¹ Ce qui s'apparente à un « affrètement », c'est-à-dire à la mise à disposition d'un moyen de locomotion (locomotive ...) assortie d'une prestation de conduite.

² Bien que l'art. L. 133-5 du même code n'applique le chapitre, « Des transporteurs », qu'aux voituriers par route, par voie fluviale et à l'aérien, les tribunaux ont élargi son champ d'application aux transports internes ferroviaires. Jusqu'en 2010, l'art. L. 133-5 C. com. ne visait également pas les transports aériens et cette disposition continue d'ignorer le transport ferroviaire, de même que le nouvel art. L. 1432-1 du Code des transp. Ce silence laisse planer une incertitude quant à l'application contemporaine des art. L. 133-1 et s. C. com. pour le transport ferroviaire de marchandises (Paulin Chr. {2011}, « Le nouvel article L. 133-5 du Code de commerce », *Rev. dr. transp.*, juil./août 2011, p. 1).

³ Civ. 21 nov. 1911 (maritime). Cette solution a été par la suite reprise pour les transports terrestres : Civ. 27 janv. 1913 et Civ. 21 avril 1913, DP, 1913, 1, 249, note SARRUT. V. aussi E. DESFOUGÈRES, « Un siècle de tribulations jurisprudentielles incessantes en matière d'obligation de sécurité » et L. PERU-PIROTTE « Le transporteur de voyageur peut-il encore échapper à sa responsabilité contractuelle ? » in *Le droit du transport dans tous ses états*, éd. Larcier, coll. Codes économiques européens, 2012, p. 199 et 217.

⁴ Le règl. n° 1371/2007 du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, dont les dispositions sont applicables à ces deux catégories de transport (art. 2, §. 1 et 3), renvoie, concernant la sécurité corporelle, aux art. 26 et s. des RU-CIV 1999, posant le principe d'une telle responsabilité.

⁵ En matière ferroviaire, il a été jugé que les compagnies étaient responsables des incendies se déclarant sur les terrains adjacents du fait des escarbilles des machines à vapeur (Req. 17 juil. 1922, DP 1923, 1, 172.). L'exploitant a la possibilité de s'assurer de sa responsabilité civile. L'actuelle réglementation indique que l'obtention d'une licence d'exploitant ferroviaire est conditionnée par la souscription à une assurance « responsabilité civile » (V. décr. n° 98-1190 du 23 déc. 1998, puis n° 2003-194 du 7 mars 2003 ; arr. du 1^{er} juil. 1999 (licences d'exploitant ferroviaire), puis l'arr. du 6 mai 2003, art. 6). Cette assurance permet de couvrir, non seulement les risques d'une exploitation envers les tiers, mais encore les sinistres subis par les voyageurs (V. l'art. 12 du règl. n° 1371/2007 du 23 oct. 2007).

arrive sans avarie ou qu'un passager atteigne sa destination sain et sauf, il n'en demeure pas moins qu'un voyage reste à la merci du comportement imprévisible d'un voyageur ou de quiconque s'engageant le long des infrastructures. Tenter de prévenir cet impondérable humain, par une action qui ne peut être qu'interstitielle, mais dont la seule probabilité peut inciter chacun à une discipline tant vis-à-vis des autres que par rapport aux installations, est du ressort d'une police spécifique : la police des chemins de fer. Il s'agit d'un corpus de dispositions interdisant divers comportements et fixant des sanctions pénales en cas de non-respect. Il s'agit aussi d'un corps d'agents assermentés chargé de faire respecter cette réglementation et dont la mission est de patrouiller dans les trains et le long des voies ferrées⁶.

L'actuelle réglementation de police trouve son fondement dans la loi du 15 juillet 1845. Mais il s'agit d'une législation bien vivante, qui a connu ces dernières années divers développements⁷. Ces dispositions sont aujourd'hui reprises dans le Code des transports aux articles L. 2231-2 et s. (protection du domaine public ferroviaire) et aux articles L. 2241-1 et s.⁸. Tout récemment encore, une loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (*JO* 15 mars) modifie de nouveau les dispositions relatives aux agents chargés de constater les infractions et les autorisant à faire descendre du véhicule ou quitter des emprises ferroviaires toute personne qui contreviendrait non seulement aux dispositions de tarification, mais encore à toutes dispositions dont l'inobservation compromettrait la sécurité des personnes et la régularité des circulations. Les règles de police ferroviaire sont donc l'auxiliaire d'une bonne mise en œuvre des règles d'exploitation dans ce qu'elle peut être empêchée par l'attitude de tout un chacun⁹.

⁶ V. la loi n° 83-629 du 12 juil. 1983 réglementant les activités privées de sécurité, modif. par la loi n° 2001-1062 du 15 nov. 2001. Les dispositions relatives à ce service de police ferroviaire sont actuellement reprises aux art. L. 2251-1 et s. du Code des transp. V. aussi le décr. n° 2000-1135 du 24 nov. 2000 (modif. décr. n° 2010-1620) adaptant les modalités d'application à la SNCF et à la RATP de la loi n° 83-629 du 12 juil. 1983 et le décr. n° 2007-1322 du 7 sept. 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP et pris en application des art. 11-1 et 11-3 de la loi n° 83-629 du 12 juil. 1983. Car, au niveau organisationnel, la SNCF possède son propre service de sécurité, la « SUGE », qui participe donc aux missions de police ferroviaire.

⁷ Cette loi a été modifiée de nombreuses fois. Ces dix dernières années, citons la loi n° 2001-1062 relative à la sécurité quotidienne (pouvoir des agents assermentés à faire descendre un contrevenant du train, création d'un délit d'habitude pour ceux des usagers régulièrement constatés en situation irrégulière), la loi n° 2003-239 sur la sécurité intérieure, la loi n° 2004-204 d'adaptation de la justice aux évolutions de la délinquance, la loi n° 2007-297 sur la prévention de la délinquance (dispositions quant aux atteintes aux éléments de l'infrastructure, quant aux contrôles d'identité et à la vente sans autorisation d'objets ou de denrées dans les emprises ferroviaires).

⁸ Quelques dispositions étaient également situées dans la Loi d'orientation des transports intérieurs du 30 déc. 1982 : ainsi l'art. 13-3 sur le concours des autorités organisatrices des transports publics de voyageurs à la prévention de la délinquance et à la sécurisation des agents et des usagers du transport (actuel art. L. 1632-1 C. transp.). La codification du droit des transports a été l'occasion d'insérer de nouvelles dispositions, inexistantes avant 2011, et spécialement en matière de police des transports : V. les art. L. 1632-2 (atteinte à l'intégrité physique des agents d'exploitation), L. 1632-3 (toxicomanie), L. 1711-1 et s (garanties applicables aux visites effectuées dans le cadre de missions de police administrative).

⁹ De même que la loi sur la police des chemins de fer de 1845 fixait quelques règles en matière d'exploitation ferroviaire (V. *infra*), le décr. du 22 mars 1942, principal texte étatique d'exploitation ferroviaire dans la seconde moitié du XX^e siècle, comportait aussi des règles en matière de police (Titre VII).

B. Le monde clôt de l'exploitation ferroviaire, gage de sécurité

Les règles de police ferroviaire étaient et restent là afin de contraindre l'usager à une discipline de bord de même qu'à respecter les termes du contrat de transport¹⁰. D'autres dispositions protègent l'intégrité de l'infrastructure ferroviaire. Il s'agit prioritairement de maintenir une bonne exploitation et de lutter contre des accidents qui surviendraient par le fait d'une détérioration humainement causée de l'infrastructure¹¹. Est ainsi « puni de dix ans d'emprisonnement le fait d'employer volontairement un moyen quelconque aux fins de faire dérailler les véhicules ou de provoquer leur collision » (art. L. 2242-1 C. transp., al. 1)¹².

Mais quant à la teneur, à la physiologie de cette exploitation ferroviaire, peu d'éléments apparaissent dans la réglementation publique¹³. La loi de 1845 fixait pourtant quelques rares normes en cette matière, liant ainsi les caractéristiques même du domaine ferroviaire aux règles visant à prévenir ou réprimer tout comportement qui viendrait à les remettre en cause. Par exemple, l'article 5 de cette loi disposait qu'aucune « construction autre qu'un mur de clôture ne pourra être établie dans une distance de deux mètres du chemin de fer. Cette distance sera mesurée soit de l'arête supérieure du déblai, soit de l'arête inférieure du talus du remblai, soit du bord extérieur des fossés du chemin, et, à défaut d'une ligne tracée, à un mètre cinquante centimètres à partir des rails extérieurs de la voie de fer »¹⁴. Cette règle est parfaitement représentative de l'univers ferroviaire. Mode de transport où les véhicules et l'infrastructure sont en symbiose, il est un univers technique où chaque composant doit être strictement normé. C'est pourquoi, surtout dès lors qu'une seule entreprise nationale va détenir le monopole de l'exploitation ferroviaire, contrôlant à la fois l'infrastructure (rails, ballast...), les véhicules (locomotives...) et les éléments de son fonctionnement (gares, personnel cheminot...), l'État va peu intervenir sur les caractéristiques de ces composants, sauf à fixer les choix principaux du service public ferroviaire (tracé des lignes, grandes électrifications, tarification...)¹⁵. Les règles d'exploitation vont être une affaire d'ingénieurs où

¹⁰ « Toute personne qui contrevient en cours de transport aux dispositions tarifaires (...) peut se voir enjoinde par les agents mentionnés au 4° du I de l'article L. 2241-1 (i.e. les contrôleurs) de descendre du véhicule » (L. 2241-6 C. transp.).

¹¹ Ainsi les vols de cuivre (dont il est fait usage pour les caténaires et les câbles de signalisation) qui se sont récemment multipliés, perturbant gravement l'exploitation ferroviaire.

¹² On peut multiplier les exemples : V. les art. L. 2242-2 et s. C. transp. .

¹³ Au XIX^e siècle, la tendance est à laisser le plus grand rôle à l'initiative privée. Néanmoins, dès les premiers accidents de chemin de fer, les pouvoirs publics interviennent ponctuellement en matière de sécurité (A. SAUVENT, « L'intervention économique des pouvoirs publics dans les chemins de fer au XIX^e siècle », *Rev. d'Hist. des Ch. de Fer*, Vol. 16/17, 1997, p. 25).

¹⁴ L'actuel art. L. 2231-5 C. transp. reprend cette norme en la simplifiant.

¹⁵ Avant même 1938, les compagnies ont une grande liberté dans leurs choix technologiques. Une certaine unification est pourtant recherchée, ne serait-ce que pour permettre aux wagons de circuler entre réseaux. Des règles communes peuvent être préconisées par le Conseil général des ponts et chaussées ou la Commission de l'exploitation technique des chemins de fer. Parfois, les compagnies collaborent à l'élaboration d'un matériel unifié (V. l'Office Central d'Étude du Matériel). L'administration cherche à promouvoir, sinon à imposer des solutions partielles par voie de circulaires, d'arrêtés ou de décrets. Citons l'existence d'un arrêté de novembre 1885 en matière de signalisation, mais qui ne pose qu'une série limitée de normes communes (F. CARON, *Histoire des chemins de fer en France, 1883-1937*, t. 2, éd. Fayard, Paris, 2005, p. 141), alors que le « Code Verlant », en matière de signalisation, n'apparaît que comme l'approbation ministérielle (1^{er} août 1930) des travaux de la commission dirigée par Eugène Verlant.

l'État exerce certes un contrôle (homologation des constituants), mais en laissant une grande liberté aux techniciens quant aux détails pratiques de cette exploitation¹⁶.

Après la création de la SNCF, en matière de sécurité ferroviaire, peu de textes réglementaires seront donc promulgués à l'instigation de l'État. Retenons l'existence du 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 (*JO* 23 août)¹⁷, aujourd'hui en grande partie abrogé¹⁸. Ce décret pose un certain nombre d'obligations, en matière d'entretien du réseau ou concernant le matériel roulant. Les règles peuvent être occasionnellement précises¹⁹. Toutefois, ce règlement fixe surtout des obligations générales, dont la teneur n'est pas précisée. Pour la mise en circulation du matériel roulant, l'État effectue pourtant un contrôle préalable mais on discerne que seules certaines normes seront directement précisées par l'administration²⁰. Pour la signalisation, l'exploitant informe simplement l'administration, qui

Des normes techniques sont aussi posées dans le cahier des charges des conventions liant les compagnies concessionnaires à l'État (ainsi, pour l'écartement des rails en France, norme par la suite reprise au travers d'un arr. du 31 mars 1887. Sur cette question, V. Cl. LAMMING, « Écartement et gabarit : la lente et difficile émergence de normes fondamentales », *RHCF*, Vol. 26, 2002, p. 43). Cependant, les compagnies résistent aux ingérences de l'État (A. MITCHELL, « Les chemins de fer français et allemands au XIX^e siècle », *RHCF*, Vol. 16/17, 1997, p. 270) et cette résistance perdure dans les années mille neuf cent vingt (G. RIBELL, table ronde, *RHCF*, Vol. 16/17, 1997, p. 277). Rappelons que la loi du 11 juin 1842 « relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer » (abrogée par la loi n° 2007-1787 du 20 déc. 2007) disposait déjà d'un partage des obligations entre les collectivités publiques et les compagnies, laissant à ces dernières l'essentiel de l'aspect « exploitation ». En effet, si ces collectivités ont la charge des infrastructures, (en l'espèce, l'achat des terrains, les seuls ouvrages d'art et terrassements), les compagnies, en vertu de l'art. 6, ont la charge de la superstructure (en l'espèce, le matériel roulant, mais aussi la pose et l'équipement de la voie : ballast, rails, signalisation...). De plus, la pratique sera de laisser l'ensemble de la construction et de l'exploitation des voies ferrées au concessionnaire en échange d'un contrat de longue durée (F. CARON, « Comment financer les grandes infrastructures de transport. Le financement des chemins de fer et le système des concessions », *RHCF*, Vol. 16/17, 1997, p. 217).

¹⁶ La « normalisation » des règles entre compagnies et, plus encore, au niveau international est le résultat d'un consensus, souvent partiel, ou d'une influence spécifique : politique, technique... (V. les contributions sur la « normalisation ferroviaire, cultures de réseaux », *RHCF*, Vol. 26, 2002).

¹⁷ Pour les voies ferrées privées, existait jusqu'en 1992, le décret du 4 déc. 1915 (*JO* 20 déc.) ainsi qu'un texte seulement applicable aux établissements agricoles possédant une infrastructure ferroviaire (décr. n° 79-461 du 6 juin 1979). Ce texte a été remplacé par le décret n° 92-352 du 1^{er} avril 1992 (*JO* 2 avril).

¹⁸ La plupart des dispositions du décr. du 22 mars 1942 ont été abrogées par le décr. n° 2006-1279 du 19 oct. 2006 (*JO* 20 avril). Le fondement légal du décr. de 1942 était très certainement la loi du 15 juil. 1845. On peut y ajouter, à compter de 1983, la LOTI (loi n° 82-1153 du 30 déc. 1982, spécialement art. 9, 12 et 25). Cependant, l'intégrité d'application du décr. du 22 mars 1942 a été mise à mal à compter de 2000. En effet, un décr. n° 2000-286 du 30 mars 2000 ne le rendait plus intégralement applicable aux voies du réseau ferré national, celui exploité par la SNCF (V. art. 1^{er}, modifié). C'est que déjà ce moyen de transport était soumis au droit communautaire imposant la séparation de l'exploitation de l'infrastructure de celle des trains : à partir de 1997, RFF a pris le relais de la SNCF concernant la gestion du réseau. Les propos qui concernent ce décret s'appuient donc sur l'état du texte en 1990 (soit avant la dir. communautaire n° 91/440 prônant la séparation entre gestionnaires d'infrastructure et exploitants ferroviaires).

¹⁹ Ex. : « Les gares et leurs abords sont éclairés la nuit pendant la durée du service » (art. 16). « Chaque train doit être accompagné (...) par un agent capable d'arrêter le train en cas de défaillance du mécanicien... » (art. 30).

²⁰ « Les (...) véhicules moteurs ne peuvent être mis en service qu'après l'établissement d'un procès-verbal de réception (...) dont un exemplaire est remis au service technique de la direction générale des transports pour les chemins de fer d'intérêt général (...). Lorsqu'il s'agit du premier engin d'une série, ou de modifications importantes au type d'une série, l'exploitant fait connaître, en temps opportun, au service technique de la direction générale des transports (...) la date à laquelle doivent avoir lieu les opérations de réception des engins moteurs, afin de permettre à des représentants dudit service d'y assister » (art. 21)...

peut apporter des modifications²¹. Pour bien des aspects de l'exploitation, l'État appelle avant tout à la prudence, une mise en œuvre incorrecte pouvant entraîner une intervention de l'administration²². Durant la seconde moitié du XX^e siècle, c'est donc la SNCF qui détermine *in fine* la nature des actions à engager, sous le contrôle du ministère de tutelle²³. Soit l'État n'intervient qu'après la constatation d'une insuffisance ; soit que la SNCF fixe elle-même une règle d'exploitation, qui sera homologué par l'État²⁴ ; soit que la SNCF fasse connaître les règles d'exploitation qu'elle juge pertinentes, ce que le ministre finalise parfois par un arrêté²⁵. Ce n'est que dans ce cas que la réglementation, de façon formelle, semble être le produit des services de l'État et non une réglementation d'entreprise.

Dans la pratique, largement facilitée par cet état du droit, le contrôle des pouvoirs publics laisse à la SNCF une grande marge de manœuvre. En matière de sécurité, durant la seconde moitié du XX^e siècle, « l'État n'a pas mis en place au niveau national des moyens humains importants et sans perdre de vue le facteur essentiel de la sécurité, a très largement délégué à la SNCF les attributions pouvant résulter du décret de 1942. Même s'il a approuvé les dispositions du Règlement général de sécurité, il s'est contenté d'une tutelle et d'un contrôle minima, laissant la

²¹ « L'exploitant est tenu de faire connaître au secrétaire d'État (...) le système de signaux qu'il a adopté ou qu'il se propose d'adopter (...). Le secrétaire d'État prescrit les modifications qu'il juge nécessaires » (art. 50)...

²² « Si l'établissement de contrerails est jugé nécessaire dans l'intérêt de la sûreté publique, l'exploitant est tenu d'en placer sur les points désignés par le secrétaire d'État » (art. 10). « Le chemin de fer et les ouvrages qui en dépendent sont constamment entretenus dans un état qui réponde aux nécessités du service assuré sur chaque ligne (...). Si les mesures prises sont insuffisantes pour assurer le bon entretien du chemin de fer, la sûreté de la circulation et la sécurité publique, le secrétaire d'État, l'exploitant entendu, prescrit celles qu'il juge nécessaires » (art. 12). « Partout où besoin sera, des agents sont placés en nombre suffisant pour assurer la surveillance et la manœuvre des signaux, aiguilles et autres appareils de la voie. En cas d'insuffisance, le nombre de ces agents est fixé, l'exploitant entendu, par le secrétaire d'État (...), qui peut prescrire que ceux de ces agents dont le service aurait une importance particulière pour la sécurité ne soient employés à aucun autre travail » (art. 14)...

²³ Ce contrôle est mis en œuvre, au niveau de l'État, par le décr. du 11 déc. 1940 portant organisation du contrôle de l'État sur les chemins de fer et les transports par route et par eau de la métropole (*JO* 2 janv. 1941). Pour les voies ferrées, ce contrôle est exercé par la Direction générale des transports rattachée au secrétariat d'État « aux communications ». Il existe un contrôle portant sur le domaine « économique et financier », ainsi que la « vérification des comptes », et sur le domaine « administratif et technique ». Là se situe le contrôle de l'exploitation, notamment pour des raisons de sécurité (V. l'art. 1^{er}, 1. « exploitation technique », A. : « Services de transports par fer »). L'art. 4 du décret oblige les réseaux d'intérêt général à communiquer toute justification et à ouvrir leurs portes aux fonctionnaires dûment habilités intervenant pour la Direction des transports terrestres.

²⁴ « Aucun train ne peut partir d'une gare ni y arriver avant l'heure déterminée par l'horaire de la marche des trains. Toutefois pour l'arrivée des trains et pour le départ de ceux qui ne transportent pas de voyageurs, il peut être dérogé à cette règle dans les conditions prévues par le règlement homologué de l'administration exploitante » (art. 41). « Dans le cas où (un train) s'arrête accidentellement sur la voie, des mesures de protection sont prises dans les conditions déterminées par les règlements homologués par l'administration exploitante... » (art. 47). « Le sifflet peut être remplacé par un autre signal acoustique approuvé par le secrétaire d'État » (art. 53). En matière de police, « les exploitants doivent soumettre leurs règlements relatifs au service à l'approbation du secrétaire d'État » (art. 72)...

²⁵ « Partout où un chemin de fer d'intérêt général traverse à niveau une voie de terre, il est établi des barrières, sauf exceptions autorisées, conformément aux lois, par le secrétaire d'État (...). Le mode, la garde et les conditions de service des barrières sont réglés par le secrétaire d'État sur la proposition de l'exploitant » (art. 15). « Le secrétaire d'État (...) détermine, l'exploitant entendu, les dimensions minima de la place affectée à chaque voyageur » (art. 26). « Le maximum du nombre de véhicules des trains de voyageurs est fixé, sur la proposition de l'exploitant, par le secrétaire d'État » (art. 29)...

Société nationale établir des normes et référentiels et développer à sa convenance des services chargés de la sécurité »²⁶. La sanction d'une mauvaise mise en œuvre de la réglementation de sécurité, quand elle concerne l'exploitation, est caractéristique du rôle prédominant de la SNCF : il s'agit d'une décision unilatérale et sans concertation du ministre, à défaut d'avoir été entendu de l'entreprise exploitante... Ainsi, « Dans tous les cas où, conformément aux dispositions du présent règlement, le secrétaire d'État (...) doit statuer sur la proposition de l'exploitant, celui-ci est tenu de lui soumettre cette proposition dans le délai fixé, faute de quoi le secrétaire d'État pourra statuer directement » (art. 81)²⁷.

Aussi, pour connaître plus en détail cette réglementation de sécurité ferroviaire, il fallait se reporter à tout un corpus de textes d'entreprise, d'autant que la diversité d'équipement des lignes ainsi que leurs caractéristiques locales (particularités d'une bifurcation...) pouvaient démultiplier les règles d'exploitation en autant de mesures particulières²⁸. À l'orée du XXI^e siècle, la SNCF avait ainsi progressivement élaboré un « référentiel de sécurité » regroupant 229 textes, présentés en sept « classes », correspondant à divers champs d'action, dont certains (53 textes) ayant un caractère « réglementaire », au sens où ses agents, au préalable avertis de leur existence, étaient tenus d'y obéir²⁹, ce référentiel n'épuisant d'ailleurs pas tous les aspects normatifs et procéduriers des questions relatives à la sécurité³⁰.

II. Quand le Législateur absorbe la règle d'exploitation

Si la sécurité ferroviaire, dans ses dimensions de la responsabilité civile et pénale de l'exploitant, de l'usager ou des tiers, n'a pas connu une révolution juridique notable, il n'en est pas de même de la dimension fondamentale de l'exploitation ferroviaire³¹. Là, l'évolution est très importante. Elle touche à l'aspect formel des

²⁶ S. QUATRE, G. SYLVESTRE, J. VILLÉ, *Rapport sur la sécurité ferroviaire*, Conseil général des ponts et chaussées, aff. n° 1999-0026-01, 2000, p. 9.

²⁷ « Si les installations de certaines gares, leur personnel ou le matériel roulant sont insuffisants (...), l'exploitant, sur la mise en demeure qui lui est adressée par le secrétaire d'État, doit prendre les mesures nécessaires pour y pourvoir. Faute par lui d'avoir présenté au secrétaire d'État (...) des propositions ou des projets suffisants, le secrétaire d'État statue directement. » (art. 82)...

²⁸ Ce trait caractéristique de l'exploitation ferroviaire s'est maintenu. Aujourd'hui, les certificats de sécurité des entreprises ferroviaires ou les autorisations pour un machiniste d'assurer un train, dans le cadre des licences communautaires de conducteurs, sont délivrés ligne par ligne, et pour un type d'engin moteur, après qu'il ait été fait la démonstration que l'exploitant ou le conducteur a la connaissance des difficultés d'exploitation de ce segment du réseau.

²⁹ En 2000, ces sept classes étaient l'« Organisation générale » (2 textes), la « Sécurité des circulations » (137 textes), les « Équipements fixes » (63), les « Transports » (8), le « Matériel roulant » (4) le « Matériel et outillage » de travaux (2), le « Personnel » (14 textes, dits « PS », tous « réglementaires ») : V. S. QUATRE, G. SYLVESTRE, J. VILLÉ, *Rapport sur la sécurité ferroviaire*, *op. cit.*, p. 23 et 24.

³⁰ À usage interne, puis pour un usage national, la SNCF avait mis en place un Bureau de normalisation et de certification ferroviaire. De plus, pour la conformité du matériel roulant à l'infrastructure, la SNCF et l'État faisaient et font toujours appel aux fiches de l'Union Internationale des Chemins de fer. L'UIC est une organisation internationale située à Paris depuis 1922, ayant le statut d'une association « Loi 1901 ». Ses membres sont des compagnies ferroviaires, mais aussi des gestionnaires d'infrastructure ou des opérateurs multimodaux. Les « fiches UIC », au nombre approximatif de 670, peuvent faire des préconisations (« recommandations ») ou fixer des prescriptions (« dispositions communes »), qui ne sont obligatoires que pour les membres de l'organisation, à certaines conditions.

³¹ Cependant, la décision de séparer la gestion de l'infrastructure de l'exploitation ferroviaire a une incidence sur la responsabilité des acteurs ferroviaires. La responsabilité en cas d'accident va pouvoir être

règles d'exploitation. Il y a incontestablement un mouvement de juridisation des règles de sécurité (A). Car ces règles qui étaient des règles d'organisation propres à la SNCF tendent à devenir des règles édictées par les autorités publiques et s'imposant à l'ensemble des acteurs du système ferroviaire. Il y a encore une diversification des auteurs intellectuels de la règle (B). Cette diversification est étroitement liée au fait que la SNCF a perdu le quasi monopole de l'édition des règles d'exploitation. Mais les deux phénomènes doivent être distingués. La juridisation entraîne une évolution dans la nature de la règle alors que la diversification des auteurs intellectuels de la règle indique un nouveau partage dans l'expertise préalable à l'édition de la règle. La SNCF fixait ou faisait homologuer par l'État les règles d'exploitation qu'elle concevait. Mais les nouvelles autorités d'édition, qui se sont démultipliées et éloignées de la Société nationale, ont eu tendance à développer leur propre expertise.

A. La juridisation des règles d'exploitation

On entend ici par juridisation le fait que les règles d'exploitation vont être rattachées à des règles juridiques. Cependant, les règles d'exploitation en vigueur à la SNCF n'avaient manifestement pas, avant le tournant de la fin du XX^e siècle, l'aspect de règles strictement techniques. Dans l'hypothèse où il n'y aurait de système juridique moderne qu'au travers des règles consacrées par un organe d'État, il faut déjà remarquer que les règles d'exploitation n'en reproduisaient pas moins les procédures d'élaboration et les formes des règles juridiques édictées par l'État. Les consignes d'exploitation, écrites dans des notices, ont été de plus en plus systématiquement produites au sein de la direction de la SNCF, dont c'était l'une des attributions. Une codification s'était même instaurée par le classement de ces règles. Il va de soi que le non-respect par un agent de ces consignes pouvait aboutir à une sanction disciplinaire.

Par delà ce mimétisme, il faut également souligner que ces règles d'entreprise se trouvaient également saisies de différentes façons par le droit étatique. Sans même prendre en compte les quelques règles matérielles posées directement par la réglementation (V. supra), des règles d'entreprise ont pu être originellement posées au sein de la SNCF, puis reprises par un arrêté ou un décret, et parfois même retranscrites une seconde fois sous la forme d'une règle d'entreprise nouvelle, avec divers compléments permettant l'adaptation du texte aux réalités de l'organisation³². Nous avons aussi noté l'existence de règles d'exploitation homologuées par le

recherchée tant du côté de la compagnie (si nécessaire, sur une base contractuelle) que du gestionnaire d'infrastructure. Cette séparation entre gestionnaire d'infrastructure et exploitation ferroviaire a d'ailleurs influencé les règles présidant au contrat de transport ferroviaire en Europe (G. MUTZ, « Le droit de transport international ferroviaire en pleine mutation », in *Liber Amicorum Jacques Putzeys*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 449).

³² Un exemple caractéristique est la mise en œuvre des lois sur la durée hebdomadaire du travail au sein de la SNCF, lors du passage aux « trente-cinq heures ». Un accord d'entreprise a d'abord été conclu au sein de la Société nationale. Les termes de cet accord ont été repris par décr. n° 99-1161 du 29 déc. 1999 (JO 30 déc.). Puis les dispositions du décret ont été réintégrées dans le panel des normes d'entreprise comme partie intégrante des règles d'exploitation : c'est le passage du « PS 4 » au « RH 077 », assorti de règles d'interprétation (les « RH 677 »). Sur la question des rapports entre les règles de sécurité et le droit social ferroviaire, V. S. CARRÉ, « L'avènement d'un nouveau droit sectoriel : le droit applicable aux personnels des chemins de fer », in *Le droit du transport dans tous ses états*, 2011, p. 239, (op. cit.).

ministre de tutelle. Cette homologation signifiait que la règle d'entreprise était pour le moins conforme aux textes de droit étatique. Dans la mesure où l'homologation était nécessaire à la mise en œuvre de cette règle, cette procédure entraînait l'annexion de la règle d'exploitation au droit objectif. Précisément, par un acte administratif ayant pour destinataire la SNCF, l'administration reconnaissait la validité de règles à portée générale, mais au seul niveau de la Société nationale. Enfin, en l'absence même d'une reconnaissance officielle de la règle par le ministère de tutelle, la règle d'exploitation, par son officialisation au sein de l'entreprise, pouvait toujours être prise en compte par un tribunal en cas de litige, tel un élément de fait, afin de constater l'existence d'une responsabilité civile ou pénale de l'entreprise (ou l'existence d'une faute professionnelle à l'encontre d'un agent)³³.

La juridisation de la règle d'exploitation se manifeste donc par le basculement des dispositions d'entreprise vers des sources de droit hétéronomes, ce qui affermit leur caractère juridique par un effet d'imposition plus marqué. Auparavant, combien même cette règle était homologuée ou certifiée par l'État, elle restait une norme d'entreprise³⁴. Décidée et publiée désormais par un organe de la puissance publique, elle n'est plus formellement une norme particulière seulement reconnue par cet organe, mais une règle objective qui s'impose à tous. Ce basculement s'est fait subrepticement, au cours de l'année 2003. C'est un simple arrêté du 23 juin 2003 relatif à la réglementation de sécurité applicable sur le RFN, le réseau ferré national, (*JO* 30 juil.) qui l'opère en particulier. Cet arrêté présente en annexes un nombre considérable de règles d'exploitation : 68 textes relatifs à la sécurité des circulations, 13 textes relatifs à la sécurité du personnel, 2 textes concernant la sécurité des usagers et des tiers³⁵. Mais il faut encore signaler l'arrêté du 30 juillet 2003 relatif aux conditions d'aptitude physique et professionnelle et à la formation du personnel habilité aux fonctions de sécurité sur le réseau ferré national (*JO* 24 août), qui comprend 18 annexes détaillant ces conditions. Ces dernières n'étaient auparavant que des normes « *SNCF* » permettant l'accès aux différentes fonctions de sécurité au sein de l'entreprise, après formation et examen internes³⁶. Citons aussi l'arrêté du 26 août 2003 relatif aux modalités d'exploitation du RFN (*JO* 2 oct.) qui précise les exigences relatives à l'organisation et au suivi de l'exploitation du réseau, y compris

³³ Les fiches UIC ont un effet similaire quand elles sont des « *dispositions communes* » s'imposant à un membre de l'organisation. En elles-mêmes, elles ne sont que des règles de discipline interne à l'UIC dont l'inobservance peut aboutir à l'engagement d'une procédure disciplinaire (art. 2. 4., 5. 3. et 5. 5. des statuts UIC). Les règlements intérieurs de l'UIC prévoient aussi la possibilité d'engager une procédure de conciliation ou d'arbitrage entre membres en cas de litige, spécialement sur une « *disposition commune* ». La procédure de conciliation peut aboutir à un accord, opposable devant les tribunaux. La sentence d'arbitrage est susceptible d'une exécution forcée (art. 4. 8. 5. du règl. intérieur IV). Mais l'inobservation de ces notices pourrait être invoquée au titre d'une faute de négligence (par ex., sur la base de l'art. 1383 CC).

³⁴ Un peu comme un contrat reçoit l'onction du droit objectif par l'effet de l'article 1134 CC, avec cette différence, selon nous, que le contrat s'applique entre les parties dénommées alors que la règle d'exploitation prend l'aspect d'une règle générale à l'intérieur de l'entreprise.

³⁵ Chaque texte reprend l'ancien intitulé SNCF et un nouvel intitulé. Il y a ainsi l'IN 1532 (ancien R S5A) sur le « cantonnement téléphonique », le RH 0158 (ancien R PS 9E2 n° 1) sur les « mesures de sécurité à prendre lors des travaux sur les voies ou à proximité », concernant le personnel.

³⁶ V. le *Bull. off. Minist. de l'Équip.* n° 16, 10 sept. 2003. On y trouve par ex. l'« Annexe XIV. - Conditions d'aptitude à la fonction de mainteneur du matériel roulant ».

en cas d'accident. Cet arrêté comprend trois annexes qui reprennent en partie des pratiques SNCF pour les généraliser aux nouveaux acteurs du système ferroviaire³⁷.

B. La diversification des auteurs intellectuels de la règle d'exploitation

Il est curieux de constater que, si l'État français édicte dorénavant un grand nombre de règles d'exploitation en faisant usage de son pouvoir réglementaire, ces règles sont en 2003 exactement celles en vigueur à la SNCF : l'État est le législateur mais l'auteur de la règle reste intellectuellement la Société nationale, où se situe l'expertise nécessaire à l'élaboration de ces normes. Cette expertise en matière de sécurité, la SNCF ne l'a pas totalement perdue. La nouvelle action régulatrice de l'État ne serait-elle donc qu'un faux-semblant ?

La réponse est positive, de deux façons bien différentes. Car, de manière croissante, le ministère de tutelle n'intervient plus que tel un simple rouage pour l'adaptation finale de règles décidées ailleurs et d'abord au niveau communautaire (1). Le rôle croissant de l'État dans l'édiction de la règle est ainsi un faux-semblant parce que il lui faut l'expertise de la S.N.C.F. pour finaliser cette dernière et parce que ni la S.N.C.F. (au service de l'État) ni le ministère de tutelle ne contrôlent plus les principes au nom desquels les futures règles d'exploitation vont être fixées. En aval des instances communautaires, qui tendent à développer leur propre expertise, le législateur français est mis au service du droit européen, ce à quoi il s'emploie avec l'aide, aujourd'hui moins présente qu'hier, de l'opérateur historique (2).

1. La démultiplication des autorités édictrices de la règle

Jusqu'au tournant des années 2000, la tutelle de l'État, notamment décrite au décret de 1942, suffisait à l'encadrement de l'action de la SNCF en matière de sécurité. L'État invitait la Société nationale à prendre les mesures suffisantes pour assurer la sécurité des circulations. Certaines de ces mesures étaient formalisées dans des règles d'entreprises. Quelques unes d'entre elles recevaient l'homologation des services de l'État. Nous étions face à un processus d'édiction ascendant (de la SNCF vers l'État) à la trajectoire fort courte (la direction de l'entreprise, une certification ministérielle ou une consécration réglementaire). Mais progressivement, la production législative de l'État français va se renforcer. Les arrêtés des années 2003 et 2004 entraînant le basculement des règles d'exploitation SNCF dans le domaine réglementaire ne représentent ainsi que l'étape finale d'un processus par lequel les principes directeurs de ces règles de sécurité sont supposés façonner la physionomie des règles d'exploitation. Il y a un processus d'édiction descendant dont le parcours peut être fort long car comportant de multiples étapes, partant de directives et de règlements communautaires, passant par des lois parlementaires que complètent des décrets, finalisés par des arrêtés³⁸. Retracer rapidement ce processus,

³⁷ Par ex., les consignes nécessaires aux conducteurs « sont regroupées dans un document ou un support informatique » dénommé « livret de procédures pour le conducteur ». Ce document, « établi par l'entreprise ferroviaire, (...) reprend les prescriptions nécessaires pour les itinéraires parcourus et le matériel utilisé selon les situations opérationnelles en mode nominal et en mode dégradé rencontrées par le conducteur » (Annexe I, point 1. 1.).

³⁸ Une formidable inflation législative a accompagné en France la mise en œuvre du système ferroviaire européen. À compter de 1997 (création de RFF), on peut distinguer plusieurs périodes avec pour charni-

c'est montrer que la SNCF n'est plus à la source des choix technologiques et organisationnelles de l'exploitation ferroviaire, ces choix devenant progressivement le fait de cénacles transnationaux, que la loi française adapte éventuellement.

Quand, en 1991, les instances communautaires ont formellement décidé de favoriser une concurrence sur les rails européens et, pour la permettre, prôné une séparation entre gestionnaires d'infrastructure et exploitants ferroviaires³⁹, elles ont disposé que les États membres « veillent à la définition des normes et des règles de sécurité et au contrôle de leur application » (art. 7 de la dir. n° 91/440)⁴⁰. Elles ont aussi décidé de mettre en place un comité de suivi pour l'application de la directive et pour définir un « projet de mesures à prendre » (art. 11, §. 2). Quand les premières directives d'application vont paraître, en 1995, il est alors précisé que, pour obtenir une licence d'exploitant ferroviaire, le postulant doit en particulier démontrer une capacité professionnelle, qui s'entend comme la capacité d'assurer en toute sécurité l'exploitation des trains (art. 8 de la dir. n° 95/18)⁴¹, l'exploitant devant au surplus

ère les années 2003, 2006 et 2010. Ces années voient l'arrivée de nouveaux textes abrogeant les premiers ou les réformant profondément.

Les textes de la première époque (à partir de 1997) ont pour fondement la loi n° 97-135 du 13 fév. 1997 (création de RFF) : décr. n° 444, n° 445 et n° 446 du 5 mai 1997, arr. du 30 déc. 1997 (redevances d'utilisation sur le RFN), modifié par arr. du 29 oct. 2001 et 29 nov. 2008. Adjoignons le décr. n° 98-1190 du 23 déc. 1998 portant transposition des dir. n° 91/440, n° 95/18 et n° 95/19 et l'arr. tardif du 1^{er} juil. 2004 (exigences applicables au matériel roulant). Un peu en marge de ce mouvement, indiquons la loi n° 2002-3 du 3 janv. 2002 (sécurité des systèmes de transport) et son texte d'application, le décr. n° 2004-85 du 26 janv. 2004 (enquêtes techniques).

Concernant les textes de la seconde époque (transposition des dir. de 2001 à partir de 2003), citons le décr. n° 2003-194 du 7 mars 2003 (utilisation du RFN) et abrogeant le décr. n° 98-1190, qui va générer plusieurs arrêtés (arr. des 6 mai {2}, 20 mai, 4 août, 29 oct. 2003). Il sera modifié par un décr. n° 2005-1633 du 20 déc. 2005. Rappelons les arr. du 23 juin 2003, du 30 juil. 2003 (conditions d'aptitude du personnel habilité à la sécurité) et du 26 août 2003. Indiquons aussi l'arr. du 28 avril 2004 (règlement de sécurité du RFN) et l'ord. n° 2004-691 du 12 juil. 2004, qui modifie la LOTI (certification des constituants du système ferroviaire). Citons enfin le décr. n° 2005-276 du 24 mars 2005 (interopérabilité) et l'arr. du 14 oct. 2005 (« organismes notifiés »).

Pour la troisième période débutant en 2006 (transposition des dir. « interopérabilité » de 1996 et 2001, ainsi que la dir. n° 2004/49), notons la loi n° 2006-10 du 5 janv. 2006 (création de l'EPSF) et modifiant la loi n° 97-135 (RFF), les décr. n° 2006-368 et n° 2006-369 du 28 mars 2006, l'important décr. n° 2006-1279 du 19 oct. 2006 (sécurité et interopérabilité). Ce texte abroge les décr. n° 2000-286, 2001-129 et 2005-276. C'est en fonction de ce décret que sont modifiés divers arrêtés de 2003 : arr. des 7 déc. 2006, 12 mars 2008 (plans de sécurité), 12 août 2008... Notons encore les décr. n° 2006-1517 du 4 déc. 2006 (modif. les décrets n° 97-444 et n° 2003-194) et n° 2006-1534 du 6 déc. 2006, le décr. n° 2008-148 du 18 fév. 2008 ainsi que le décr. n° 2008-1204 du 20 nov. 2008, les arr. du 31 et 21 déc. 2007 (agrément des experts, sous-systèmes...), les arr. du 19 fév. 2007 et 30 juil. 2008 (STI), l'arr. du 14 avril 2008 (certificats de sécurité).

La loi n° 2009-1503 du 8 déc. 2009 (création de l'ARAF, certification des conducteurs) ouvre une quatrième période (transposition des dir. n° 2007/58, n° 2007/59 et n° 2008/57). Déjà le décr. n° 1279-2006 est profondément remanié à la suite de cette loi (décr. n° 2010-814 du 13 juil. 2010), tandis que le mouvement de réforme continue d'aller bon train : décr. n° 2010-708 du 29 juin 2010 (certification des conducteurs), n° 2010-932 du 24 août 2010 (transport de voyageurs), n° 2010-1023 du 1^{er} sept. 2010 (fonctionnement de l'ARAF), sans compter de multiples arrêtés (arr. des 30 juil. 2010, 6 août 2010, 27 oct. 2010, 30 nov. 2010...) : soit près d'une cinquantaine de textes de droit répertoriés sur le thème de la sécurité ferroviaire !

³⁹ Section III, art. 6 à 8 de la dir. n° 91/440 du 29 juil. 1991.

⁴⁰ De plus, l'art. 91 du traité de Rome de 1957 indique que la politique commune des transports nécessite que les instances communautaires définissent « les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports ».

⁴¹ Dir. n° 95/18 du 19 juin 1995 concernant les licences d'entreprises ferroviaires, *JOCE* 27 juin, L. 143.

respecter la réglementation de sécurité de l'État membre (art. 12). De façon plus précise, il ne peut être délivré de « sillons » à l'exploitant que s'il démontre sa capacité à mener le convoi en toute sécurité pour le trajet qu'il réclame (art. 11 de la dir. n° 95/19)⁴².

Déjà à ce stade, la définition et le contrôle de l'application des mesures de sécurité tend à échapper aux exploitants historiques. C'est l'État qui en devient le garant. Mais les services de l'État vont devoir eux-mêmes abandonner en partie leur autorité tutélaire, surtout quand subsistent des liens entre l'exploitant historique et la puissance publique. La directive n° 2001/12, qui réforme la directive originelle n° 91/440, exige la mise en place d'une autorité indépendante ou que tout soit mis en œuvre pour qu'il n'y ait pas de traitement discriminatoire sur la sécurité⁴³. Cette directive renforce le pouvoir de contrôle de la Commission sur les mesures de sécurité à prendre pour établir le nouveau système ferroviaire⁴⁴. Enfin, la directive n° 2001/14 du 26 février 2001 renforce les exigences en matière de certificat de sécurité (art. 33) et demande la mise en place dans chaque État d'un organisme indépendant capable de traiter des litiges entre acteurs du système, y compris en matière de sécurité (art. 30)⁴⁵. Cette directive, en précisant quels sont les services du gestionnaire d'infrastructure et la teneur du « document de référence du réseau » qui doit être présenté aux exploitants ferroviaires, fait de ce gestionnaire le responsable au premier chef des règles d'exploitation : il est maître du réseau, de l'état des voies, de la signalisation et des itinéraires... Précisément, les gestionnaires de réseau apparaissent comme responsables de l'application des normes du réseau, tandis que c'est un autre organe, les « autorités de sécurité nationale » qui vont devenir, à partir de 2004, les responsables de l'évolution des règles de sécurité, donc de leur définition (art. 16 de la dir. n° 2004/49 du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer, *JOCE* 30 avril, L. 164)⁴⁶.

Pour autant, on perçoit ce que ces réformes laissent d'autonomie aux États membres. Ainsi, le lieu de la production de la règle d'exploitation n'est certes plus en principe l'exploitant ferroviaire, mais le gestionnaire d'infrastructure puis, en France, l'Établissement public de sécurité ferroviaire (l'EPSF). Il y a cependant autant de gestionnaires ou d'organismes de sécurité que d'États membres. Pour comprendre comment l'administration, le gestionnaire de réseau ou même les

⁴² Dir. n° 95/19 du 19 juin 1995 sur la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, *JOCE* 27 juin, L. 143.

⁴³ Nouvel art. 7 de la dir. n° 91/440 du 29 juil. 1991 (*JOCE* 24 août, L. 237) modifié par la dir. n° 2001/12 du 26 fév. 2001 (*JOCE* 13 mars, L. 75).

⁴⁴ Art. 1^{er}, point 13) de la dir. n° 2001/12 créant un art. 10 ter à la dir. n° 91/440 : « La Commission surveille l'utilisation des réseaux et l'évolution des conditions cadres (...), en particulier (...) la répartition des capacités, les prescriptions en matière de sécurité, le système d'octroi de licences et l'évolution du degré d'harmonisation ».

⁴⁵ Dir. n° 2001/14 du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire (*JOCE* 13 mars, L. 75). En 2001, il est encore admis que cet « organisme de contrôle » puisse être un service de l'État.

⁴⁶ L'art. 16 de la dir. n° 2004/49 donne pour mission aux autorités de sécurité d'« autoriser la mise en service des sous-systèmes de nature structurelle ». Elle leur donne encore mission de « vérifier, promouvoir et, le cas échéant, faire appliquer et développer le cadre réglementaire en matière de sécurité, y compris le système des règles nationales de sécurité ». Ces autorités deviennent là un auteur intellectuel de la règle générale de sécurité, règle qui sera ensuite édictée par voie réglementaire ou législative par un organe du pouvoir politique.

autorités de sécurité nationales de chaque État vont perdre en partie la main sur ces règles d'exploitation, il faut observer un autre corpus de règles communautaires : les règles concernant l'interopérabilité du système ferroviaire européen. Ces règles visent à surmonter la diversité des techniques d'exploitation de chaque État. Ces spécificités nationales empêchent effectivement qu'un véhicule conçu à partir d'une technique étrangère et en considération des caractéristiques nationales de son réseau normal d'appartenance puisse franchir une frontière pour circuler sur un réseau limitrophe⁴⁷. Dans ces conditions, une concurrence transeuropéenne reste une illusion... Mais les règles d'interopérabilité, en imposant à terme une unification des standards techniques, imposent aussi des règles d'exploitation communes.

Constatons pour l'instant que la définition de ces standards va obliger chaque État à accueillir des normes, le plus souvent très détaillées, conçues au niveau communautaire. Qui plus est, ces normes vont être en grande partie imposées à ces États au travers de règlements communautaires, d'application directe⁴⁸. Ce processus va être inauguré pour le réseau à grande vitesse en voie de constitution en Europe (dir. n° 96/48 du 23 juil. 1996 : *JOCE* 17 sept., L. 235). Il va se poursuivre pour le réseau conventionnel (dir. n° 2001/16 du 19 mars 2001 : *JOCE* 20 avril, L. 110)⁴⁹, pour finalement aboutir à une seule et unique directive : celle n° 2008/57 du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire (*JOUE* 18 juil., L. 191). Ces directives ne définissent pas directement les normes d'interopérabilité, mais elles posent les principes essentiels sur lesquels ces normes doivent être définies (procédures de certification, « exigences essentielles »...) ainsi que les parties fondamentales du système dans lesquelles vont être réparties ces normes (« sous-systèmes », « constituants d'interopérabilité »). Pour définir en détail ces « spécifications techniques d'interopérabilité » (STI), il est mis en place au niveau communautaire dès 1996 un « organisme commun représentatif » formé de représentants des exploitants ferroviaires, des gestionnaires d'infrastructure et d'industriels du secteur ferroviaire⁵⁰. Il va rendre compte de sa tâche de normalisation à un comité constitué auprès de la Commission européenne⁵¹. De façon similaire, il va être créé

⁴⁷ Même si beaucoup de wagons pouvaient circuler d'un État à l'autre car bénéficiant de normes communes (gabarit, écartement des essieux...), il était le plus souvent nécessaire de changer d'engin moteur, tant les systèmes de signalisation ou de fourniture d'énergie s'avéraient dissemblables d'un pays l'autre.

⁴⁸ De plus, la dir. n° 2004/49 du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer donne le moyen aux autorités de sécurité ferroviaire d'amener progressivement la réglementation nationale à se conformer aux standards européens puisqu'elles ont pour mission de « vérifier que les constituants d'interopérabilité sont conformes aux exigences essentielles fixées par l'art. 12 des directives 96/48 et 2001/16 » et de « délivrer, renouveler, modifier et révoquer des éléments pertinents des certificats de sécurité et des agréments de sécurité accordés (...) et vérifier que les conditions et les exigences qui y sont définies sont satisfaites et que les activités des gestionnaires de l'infrastructure et des entreprises ferroviaires sont conformes aux exigences prévues par la législation communautaire ou nationale » (art. 16).

⁴⁹ Une directive ultérieure permettra une unification plus poussée (dir. n° 2004/50 du 29 avril 2004 : *JOCE* 30 avril, L. 164).

⁵⁰ Cet organisme va être constitué sous l'appellation de l'« Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire » (AEIF). Mais, en amont, une démarche de standardisation avait déjà débuté. Dès la fin des années quatre-vingts, le secteur ferroviaire a été incité à s'unir et à intégrer les organismes internationaux de normalisation, sous l'impulsion de la Commission européenne. Un « comité de liaison » était chargé des rapports avec les instances communautaires. Cet effort de standardisation va partiellement se trouver consolidé dans les STI (J. M. CHÂTELAIN, « Intervention des autorités européennes dans la normalisation ferroviaire » *RHCF*, Vol. 26, 2002, p. 129).

⁵¹ V. en particulier l'art. 21 de la dir. n° 96/48 et les art. 29 et 30 de la dir. n° 2008/57.

un groupe de coordination chargé de discuter, par exemple, des procédures de certification⁵². Ces groupes de travail vont travailler à compter de 2006 sous la responsabilité de l'Agence ferroviaire européenne (European Railway Agency)⁵³.

2. *Le rôle déclinant de la SNCF dans la mise en œuvre de la règle*

La mise en œuvre de la règle doit ici s'entendre de deux façons. Premièrement, une réglementation est produite en application d'une législation de rang supérieur. En second lieu, il est nécessaire de faire appliquer la réglementation mise en place. Concernant la première acception, nous avons constaté tout ce que les arrêtés de 2003 devaient aux règles d'exploitation de la SNCF. Cette réglementation est supposée venir en application du décret n° 2000-286 du 30 mars 2000 modifié relatif à la sécurité du réseau ferré national (RFN) et le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du RFN qui, eux-mêmes, déclinent certaines des dispositions de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de RFF (*JO* 15 fév.), transcrivant les objectifs de la directive n° 91-440 du 29 juillet 1991. Mais ce sont des règles d'exploitation SNCF souvent bien antérieures au virage institutionnel et organisationnel engagé au tournant des années 2000 qui ont ainsi pris une portée réglementaire.

Concernant la seconde acception, la SNCF reste un acteur de l'application effective des règles d'exploitation, nonobstant l'obéissance qu'elle doit, comme tout exploitant ferroviaire, aux règlements de sécurité posés par les autorités publiques. Au demeurant, le rôle de la SNCF en tant que concepteur de la règle nouvelle (ce qui renvoie à la première signification) ne peut être séparé de cette seconde acception : l'expertise de la Société nationale, nécessaire à l'établissement des normes d'exploitation est également celle qui va être mobilisée ultérieurement au contrôle de l'effectivité de la règle édictée. En effet, si la loi n° 97-135, créant RFF, fait de cet établissement public un gestionnaire d'infrastructure, responsable du RFN, elle dispose dans le même temps que la SNCF en sera le gestionnaire délégué⁵⁴. Comment pouvait-il en être autrement quand l'ensemble du personnel de la SNCF jusqu'ici affecté aux tâches de gestion du réseau restait attaché à la Société nationale ? Aussi, le décret n° 2000-286 du 30 mars 2000 relatif à la sécurité du réseau donne un rôle à la SNCF en tant qu'elle est chargée d'assurer la gestion du trafic pour le compte de RFF et, si nécessaire, en tant que maître d'ouvrage délégué des investissements décidés par RFF (art. 1^{er} du décret), ce qui peut inclure diverses innovations techniques. Il est à l'époque prévu que ce soit la SNCF qui instruisse, pour le compte de RFF, les dossiers d'autorisation pour la mise en place de

⁵² Ce « groupe de coordination des organismes notifiés » (...) « discute de toute question liée à l'application des procédures d'évaluation de la conformité ou de l'aptitude à l'emploi visées à l'article 13 et de la procédure de vérification visée à l'article 18, ou à l'application des STI en cette matière » (art. 20, §.5 de la dir. n° 16/2001 modif. par la dir n° 2004/50).

⁵³ Règl. n° 881/2004 du 29 avril 2004 (*JOCE* 30 avril, L. 164). L'ERA n'a réellement commencé à fonctionner qu'en 2006.

⁵⁴ Art. 1^{er}, loi n° 97-135 du 13 fév. 1997 : « Compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public, la gestion du trafic et des circulations sur le (RFN) ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau sont assurés par la (SNCF) pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par (RFF) ».

nouveaux constituants du système ferroviaire. Son avis est requis⁵⁵. Dans le même sens, mais une fois la norme édictée, l'article 16 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du RFN indique que « La Société nationale des chemins de fer français chargée, pour le compte de Réseau ferré de France, de la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que du fonctionnement et de l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau, veille sans discrimination à ce que le titulaire du certificat de sécurité respecte les obligations prévues à l'article 14 » (i.e. le respect des règles de sécurité, de maintenance, de qualification professionnelle du personnel de l'exploitant ferroviaire). Ce type d'illustration pourrait être multiplié.⁵⁶

Il convient cependant de noter un délitement dans la fonction sécuritaire de la SNCF. Au fur et à mesure que des textes communautaires ont été promulgués, la latitude que pouvait avoir l'administration française d'édicter des normes originales élaborées en amont par les services de la SNCF est allée se restreignant. De plus, il y a une moindre influence de la SNCF sur divers nouveaux acteurs qui ne sont pas tenus de recourir aux services de la Société nationale dans les mêmes termes que RFF il y a une dizaine d'années. Un nouveau virage a lieu en 2006. Le décret n° 2000-286 en matière de sécurité est abrogé à l'occasion de la promulgation d'un nouveau texte sur cette question, qui prend la mesure de l'évolution du cadre juridique communautaire (décr. n° 2006-1279 du 19 oct. 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité ; *JO* 20 oct.). Certes, la SNCF reste gestionnaire délégué d'infrastructure auprès de RFF, ce qui lui permet de peser sur les choix techniques, notamment en présence d'investissements et parce qu'elle continue d'assurer au quotidien la gestion des circulations⁵⁷. Toutefois, sans préjuger d'un possible décalage entre la réalité et le droit, les services de la SNCF agissant

⁵⁵ Ex. : « La modification d'un système existant ainsi que la conception et la réalisation d'un nouveau système (...) respectent (...) les recommandations ou règles de l'art représentatives de l'expérience acquise par la Société nationale des chemins de fer français, qui seront approuvées et publiées par le ministre chargé des transports » (art. 4) ; « La Société nationale des chemins de fer français, chargée pour le compte de (RFF) du fonctionnement et de l'entretien des installations techniques et de sécurité du (RFN), établit le dossier préliminaire de sécurité et le transmet à (RFF) » (art. 8).

⁵⁶ L'art. 21 du décr. du 7 mars 2003 indiquait jusqu'en juillet 2011 que RFF « confie les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons » à la SNCF.

Il n'est donc pas étonnant que des observateurs attentifs du système ferroviaire affirment que « la SNCF étant gestionnaire d'infrastructure délégué, les déterminants des interventions sur la voie demeurent au sein de l'entreprise et RFF n'a que peu d'informations sur l'état réel des infrastructures, ni sur la logique de l'entretien effectué par les équipes de la voie sur le terrain » (C. RUBY, L. DABLANC, P. ZEMBRI, « Les enjeux politiques, institutionnels, juridiques du fret ferroviaire local », in *Quel fret ferroviaire local ?*, dir. L. DABLANC, éd. La doc. franç., Paris, 2009, p. 192).

⁵⁷ L'actuel al. 2 de l'art. L. 2111-9 du Code des transp. dispose que « compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau sont assurés par la Société nationale des chemins de fer français ». Puis, le décr. n° 97-444 du 5 mai 1997 précise toujours que « RFF confie à la SNCF, pour les opérations d'investissement réalisées sur le réseau en exploitation : une mission de maîtrise d'œuvre en vue d'assurer la prise en compte des objectifs de sécurité des circulations (...), la définition et la mise en œuvre des mesures spécifiques de gestion opérationnelle des circulations et de gestion des installations de sécurité nécessaires à la réalisation des travaux (...), l'établissement des instructions et consignes de sécurité nécessaires pour leur mise en service. » (art. 6).

pour le compte de RFF vont gagner en autonomie⁵⁸. De plus, RFF n'est plus le seul gestionnaire d'infrastructure sur le territoire français et le rôle de la SNCF dans la définition ou le contrôle des règles d'exploitation à l'endroit de ces gestionnaires ou des exploitants ferroviaires y faisant circuler des trains apparaît plus incertain⁵⁹. Surtout, l'Établissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF), mais encore l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF)⁶⁰, vont s'interposer. Or, l'EPSF n'a aucune obligation de recourir aux services de la SNCF, alors que son action est centrale en matière de sécurité⁶¹.

Créé par décret n° 2006-369 du 28 mars 2006, l'EPSF a pour mission de délivrer les autorisations (agréments) et les certificats de sécurité nécessaires à tout acteur souhaitant participer au système ferroviaire, et pour tous les composants (nouveau matériel roulant...) entrant dans ce système⁶². Il a la charge de « publier les documents techniques, règles de l'art et recommandations relatifs à la sécurité ferroviaire » et est l'intermédiaire obligé de l'État pour la préparation de la réglementation de sécurité (art. 2 du décr. n° 2006-369)⁶³. Il peut procéder à des enquêtes et, pour

⁵⁸ Jusqu'en juillet 2011, l'art. 21 du décr. du 7 mars 2003 indique que la SNCF « prend, sous le contrôle de Réseau ferré de France, les mesures nécessaires pour assurer l'indépendance fonctionnelle du service qui réalise les rapports techniques ». Mais il est créé une Direction de la circulation ferroviaire à compter de 2010, dont le directeur, nommé directement par le premier ministre, ne doit recevoir ou prendre aucune décision discriminatoire. Son « donneur d'ordre » est en réalité RFF (loi n° 1503-2009 du 8 déc. 2009 sur l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, art. 1, f) : V. aujourd'hui, les art. L. 2123-4 et s. du C. transp.). Un décr. n° 2011-891 du 26 juil. 2011 (*JO* 28 juil.) décrit l'organisation et assure l'autonomie de ce service. Sur cette question, V. Chr. Salque, (2011) « Une consécration : deux décennies d'évolution notable de droit des transports ferroviaire et guidé », *Rev. dr. transp.*, mai, p. 10).

⁵⁹ RFF n'est plus le seul gestionnaire d'infrastructure en France parce que certaines voies ont été retranchées du Réseau ferré national. Par voie de conséquence, la SNCF peut ne pas en être le gestionnaire délégué : ainsi des voies ferrées portuaires (L. 2111-5, C. transp.). Dans le cas d'un contrat de partenariat ou d'une convention de délégation de service public portant sur l'aménagement ou le développement de l'infrastructure, les titulaires du contrat peuvent être gestionnaires d'infrastructure (L. 2111-1 et L. 2111-11 al. 1 C. transp.), mais pour la construction et l'exploitation de lignes nouvelles, alors que RFF peut ne pas être gestionnaire d'infrastructure, la SNCF reste pourtant le gestionnaire délégué de ce nouvel intervenant désigné gestionnaire d'infrastructure (L. 2111-11 al. 2 C. transp.). RFF peut aussi confier des portions de lignes à faible trafic, ne recevant que des convois de marchandises, à un autre gestionnaire délégué que la SNCF (L. 2111-9, dernier al., C. transp.). De plus, la SNCF n'est pas nécessairement maître d'ouvrage délégué (mandataire) de RFF, qui peut donc confier cette mission à quelqu'un d'autre (L. 2111-10, al. 2 et V. l'art. 6 du décr. n° 97-444).

⁶⁰ Loi n° 1503-2009 du 8 déc. 2009 (*JO* 9 déc.).

⁶¹ L'ARAF est notamment chargée de trancher les différends entre les acteurs du système ferroviaire. Auparavant, les réclamations (ainsi, pour l'obtention d'un certificat de sécurité) étaient présentées au ministre après une instruction du dossier effectuée par la « Mission de contrôle des activités ferroviaires » (art. 29 du décr. n° 2003-194, abrogé par l'art. 34, décr. n° 2010-1023 ; arr. du 6 mai 2003 ; *JO* 17 mai).

⁶² C'est le ministre des transports qui avant 2006, après instruction du dossier par la SNCF en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué, et donc pour le compte de RFF, délivrait les certificats de sécurité (art. 14 à 16 du décr. n° 2003-194 du 7 mars 2003 et arr. du 4 août 2003 relatif au certificat de sécurité). Puis, l'instruction du dossier semble être menée un moment par les services de l'État (décr. n° 2005-101 du 10 fév. 2005, *JO* 11 fév. ; arr. du 18 avril 2005 portant création du service technique de la sécurité des transports ferroviaires, *JO* 27 avril), avant de basculer vers l'EPSF (arr. du 14 avril 2008 abrogeant l'arr. du 4 août 2003). Rappelons que ce sont les services de l'État qui validaient les nouveaux composants du système ferroviaire, après instruction du dossier par RFF ou la SNCF, en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué (V. *supra* nos propos sur le décr. n° 2000-286).

⁶³ L'arr. du 23 juin 2003 relatif à la réglementation de sécurité a fait l'objet d'une reprise (arr. du 7 déc. 2006, *JO* 8 déc.) à compter de l'apparition de l'EPSF. En effet, les règles de sécurité et les normes d'interopérabilité doivent désormais être fixées par le ministre compétent après recueil par l'EPSF de « l'avis des personnes directement intéressées par la mesure envisagée en leur qualité de gestionnaires de

cela, possède son propre personnel, mais qui peut être détaché de la SNCF ou de la RATP (art. 15 à 18 du décr. n° 2006-369). Finalement, si RFF, gestionnaire d'infrastructure, et la SNCF, en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué, continue d'avoir un rôle particulier, c'est en tant qu'ils finalisent les règles d'exploitation aux situations particulières (ainsi la tenue du document d'exploitation du réseau détaillant chaque ligne), notamment aux situations locales (voies mères d'embranchements...) et en cas d'événements particuliers (travaux, incidents...)⁶⁴. Mais pour le reste, ils se doivent d'avoir, comme destinataires des nouvelles règles établies pour l'ensemble des acteurs par les instances communautaires et nationales (État, EPSF), un « système de gestion de la sécurité » censé établir qu'ils sont au quotidien en capacité d'opérer de façon sûre. En somme, l'expertise de la SNCF est encore mise à contribution, mais elle est de plus en plus médiatisée : elle s'exerce via des services internes dont le donneur d'ordre n'est plus la direction de l'entreprise nationale, elle s'exerce au travers d'un personnel détaché vers d'autres institutions (RFF, EPSF) et la SNCF est un interlocuteur de ces dernières institutions plus qu'elle n'est aujourd'hui le partenaire privilégié du ministère des transports.

III. Le droit nouveau, levier d'une évolution du contenu des règles d'exploitation

Les règles d'exploitation, dans la seconde moitié du XX^e siècle, sont donc des normes d'entreprise. L'État exerce un contrôle, mais il s'agit d'une simple tutelle. Les dispositions du décret du 22 mars 1942 en sont l'illustration : elles fixent peu de règles au contenu impératif quant à la manière dont doit précisément se dérouler l'exploitation au quotidien. Elles ne normalisent pas chaque composant, chaque étape de l'activité ferroviaire, ce qu'entreprend au contraire la nouvelle réglementation de sécurité. Il en résulte un corpus gigantesque de textes. Mais précisément, quel contenu pour ces nouvelles règles ?

Cette évolution est conduite par les instances communautaires. Bruxelles a à cœur de mettre progressivement en place un système unifié au niveau institutionnel (organisation du système par la séparation entre gestionnaires d'infrastructure et exploitants, mise en place d'autorités indépendantes de contrôle...), mais aussi technique. Aussi, l'interopérabilité, i. e. la démarche par laquelle il est recherché la mise en place d'un seul système technique d'exploitation des trains, est le cheval de Troie par lequel les règles d'exploitation, en tant qu'elles assurent la sécurité

l'infrastructure, d'entreprises ferroviaires, de fabricants d'équipements ou de matériel roulant, de fournisseurs de services d'entretien, d'usagers ou de clients des services de transport ou d'organisations représentatives d'employeurs ou de salariés » (art. 4 du décr. n° 2006-1279 du 19 oct. 2006). Nous n'en sommes donc plus à la reprise directe des normes d'exploitation SNCF, via RFF.

⁶⁴ V. les art. 10 à 17 du décr. n° 1279-2006. Ainsi : « RFF, après avoir recueilli l'avis du service gestionnaire des trafics et des circulations (i. e., la SNCF), établit et publie la documentation d'exploitation du réseau ferré national qui, selon les sections de ce réseau, précise les conditions techniques d'admission des circulations et les consignes locales d'exploitation... » (art. 10). « Le gestionnaire de l'infrastructure, le gestionnaire d'infrastructure délégué (i. e. la SNCF) et les entreprises ferroviaires établissent, dans le respect de la réglementation technique de sécurité de l'exploitation mentionnée (...) et des conditions techniques, consignes locales d'exploitation et règles d'exploitation particulières mentionnées à l'article 10, les consignes et instructions opérationnelles pour la maîtrise de la sécurité de l'exploitation » (art. 11). La SNCF garde l'initiative d'intervenir prioritairement en cas de risque grave et imminent ou d'incident (art. 12 à 14).

ferroviaire, vont progressivement devenir communes (A). Et cet effort de systématisation ne porte pas uniquement sur la définition ultime des règles de sécurité. Il porte aussi sur la démarche globale adoptée. Loin de l'empirisme dont les anciennes règles d'exploitation étaient la traduction, les instances communautaires imposent une méthode générale pour la définition et le contrôle de la mise en œuvre de ces règles : dans une certaine mesure, la *science* du risque fait donc l'objet d'une normalisation (B).

A. L'uniformisation des règles par les spécifications techniques d'interopérabilité

Concernant l'interopérabilité, ce sont deux directives de 1996 (réseau à grande vitesse) et 2001 (réseau conventionnel) qui en ont posé les bases⁶⁵. Mais nous prendrons pour point de référence principal la directive n° 2008/57 du 17 juin 2008 qui les a remplacées. Ce texte forme le tronc d'une réglementation se démultipliant par arborescence. Nous nous concentrerons sur les questions de sécurité d'exploitation. Ces directives, afin de permettre l'encadrement normatif de l'ensemble du système ferroviaire, ont d'abord procédé au découpage de ce système en sept sous-systèmes⁶⁶. L'un d'eux concerne « l'exploitation et gestion du trafic ». Le système est encore juridiquement décomposé en une infrastructure (« réseau » subdivisé en différentes catégories comme les « nœuds voyageurs »), du matériel roulant et la composante charnière d'une cohérence entre le réseau (« comprenant les parties fixes de tous les sous-systèmes concernés ») et le matériel roulant (« incluant les parties embarquées de tous les sous-systèmes concernés »)⁶⁷. Chaque sous-système fait l'objet d'une ou plusieurs « spécification technique d'interopérabilité » (STI)⁶⁸, c'est-à-dire des spécifications « dont chaque sous-système ou partie de sous-système fait l'objet en vue de satisfaire aux exigences essentielles et d'assurer l'interopérabilité du système ferroviaire » (art. 2, i, dir. n° 2008/57). Concrètement, chaque STI détaille un grand nombre de composants ferroviaires, dont les caractéristiques précises sont normalisées, sinon rendues obligatoires.

Ces « exigences essentielles » sont présentées à l'Annexe III de la directive. Il y a cinq exigences de portée générale (la « fiabilité, disponibilité », la « compatibilité technique »...), dont deux nous intéressent précisément : la « sécurité » et la « santé ». Par ailleurs chacun des sept sous-systèmes fait l'objet d'« exigences

⁶⁵ Art. 2, b) de la dir. n° 2008/57 : l'interopérabilité est « l'aptitude du système ferroviaire à permettre la circulation sûre et sans rupture de trains en accomplissant les performances requises pour ces lignes ». Cette aptitude repose sur les conditions « réglementaires, techniques et opérationnelles » qui doivent être remplies pour satisfaire aux « exigences essentielles ».

⁶⁶ Quatre sous-systèmes structurels (infrastructures, énergie, contrôle-commande et signalisation, matériel roulant) et trois sous-systèmes fonctionnels (« exploitation et gestion du trafic », maintenance, applications télématiques) : V. l'annexe II de la dir. n° 2008/57. Mais les anciennes directives de 1996 et 2001 plaçaient l'exploitation et la gestion du trafic parmi les sous-systèmes structurels.

⁶⁷ Annexe I de la dir. n° 2008/57. La directive distingue aussi le système ferroviaire conventionnel de celui à grande vitesse.

⁶⁸ Mais une STI peut couvrir plusieurs sous-systèmes : art. 5 de la dir. n° 2008/57. En 2010, le site web de l'EPSF présentait douze STI : par ex., la STI « grande vitesse – énergie » (décision n° 2008/284 du 6 mars 2008 : 79 pages), la STI « rail conventionnel – matériel roulant bruit » (déc. n° 2006/66 du 23 déc. 2005 : 49 p.) ou une STI relative aux « personnes à mobilité réduite » (déc. n° 2008/164 du 21 déc. 2007 : 136 p.).

particulières » et ces sous-systèmes comportent de nouveau comme exigence la sécurité ou la santé⁶⁹. Concernant le sous-système « gestion et exploitation du trafic », la sécurité est en l'occurrence « la mise en cohérence des règles d'exploitation des réseaux ainsi que la qualification des conducteurs et du personnel de bord et des centres de contrôle » pour garantir « une exploitation sûre ». De plus, « les opérations et périodicités d'entretien, la formation et la qualification du personnel d'entretien et des centres de contrôle, ainsi que le système d'assurance qualité mis en place dans les centres de contrôle et de maintenance des exploitants concernés doivent garantir un haut niveau de sécurité. » (Annexe III, 2. 6. 1.). Mais ce sont les STI qui, au nom de l'interopérabilité, vont juridiquement fixer les nouvelles règles d'exploitation en incorporant les exigences de sécurité. Cet aspect sécurité, pris en compte par les STI, concerne d'ailleurs tous les sous-systèmes puisque la sécurité est une « exigence essentielle » tant transversale que particulière à chaque sous-système. Car l'objet de la directive n° 2008/57 est bien « d'établir les conditions qui doivent être satisfaites pour réaliser au sein de la Communauté l'interopérabilité du système ferroviaire, dans le respect des dispositions de la directive 2004/49/CE » relative à la sécurité du système ferroviaire transeuropéen (art. 1^{er}).

De la sorte, l'article 15 de la directive n° 2008/57 indique que la mise en service d'un sous-système structurel suppose qu'il soit conforme aux STI en matière d'exploitation et d'entretien, qu'il respecte les exigences essentielles (dont la sécurité) et qu'il y ait une intégration en sécurité du sous-système par rapport aux autres⁷⁰. Un organisme « notifié » (ayant fait l'objet d'un agrément) est chargé de certifier le sous-système, sous le contrôle de l'État, lui-même sous le contrôle de la Commission (art. 18 et 19). Quoique le sous-système sur l'exploitation et la gestion du trafic ne soit pas un sous-système structurel⁷¹, il a fait l'objet d'une STI, celle publiée par décision n° 2006/920/CE de la Commission du 11 août 2006 et concernant le système ferroviaire transeuropéen conventionnel⁷².

Très rapidement décrite par l'une de ses facettes, celle du « personnel »⁷³, cette STI ne concerne que les services transfrontaliers, mais peut être un document de référence pour les services intérieurs (§. 2. 2.). Pour l'exigence essentielle de sécurité dans sa dimension transversale, la STI traite ainsi de la visibilité et de

⁶⁹ Dans la dir. n° 2001/16, un sous-système, celui des applications télématiques, ne comportait pas un tel type d'exigences. La dir. n° 2008/57 intègre ces exigences au nom de l'ergonomie des postes de travail et de la protection des données stockées.

⁷⁰ Conformément à l'art. 4, §. 3, et à l'art. 6, §. 3, de la dir. 2004/49/CE.

⁷¹ Art. 17 de la dir. n° 2008-57 : « les États membres considèrent comme interopérables et conformes aux exigences essentielles les concernant, les sous-systèmes de nature structurelle constitutifs du système ferroviaire transeuropéen conventionnel qui sont munis de la déclaration "CE" de vérification » et « la vérification de l'interopérabilité, dans le respect des exigences essentielles, d'un sous-système de nature structurelle constitutif du système ferroviaire transeuropéen conventionnel est établie par référence aux STI lorsqu'elles existent ».

⁷² Décision n° 2006/920 de la Commission du 11 août 2006 (*JOUE* 18 déc., L. 359 : 165 p.), en application de la directive n° 2001/16, qui plaçait à l'époque le sous-système « exploitation et la gestion du trafic » dans les sous-systèmes « structurels ». Cette décision a fait l'objet d'une modification par déc. n° 2009/107 du 23 janv. 2009.

⁷³ La STI distingue comme domaine d'application le personnel et les trains, les principes d'exploitation et l'applicabilité aux véhicules et infrastructures.

l'auditabilité du train⁷⁴. Puis, la STI décrit les exigences particulières en matière d'exploitation (§. 3. 4.), dont la « sécurité ». Là, elle renvoie à dix-neuf thèmes abordés ultérieurement : « Départ du train », « gestion d'une situation d'urgence »... Concernant l'item « personnel »⁷⁵, la STI fixe des spécifications en direction des personnels de bord, de ceux effectuant des tâches liées à la formation des trains et de ceux qui autorisent leur mouvement. En direction de ces derniers, la STI traite de la « documentation »⁷⁶, des « communications », des « qualifications » et des « conditions de santé et de sécurité ». Ainsi, pour les communications entre le personnel de bord (préposés d'un exploitant ferroviaire) et ceux chargés d'autoriser le mouvement des trains (préposés du gestionnaire d'infrastructure, ainsi que le sont les aiguilleurs, horairistes...), la langue utilisée est une « langue opérationnelle » fixée par le gestionnaire d'infrastructure pour un itinéraire précis (§. 1. 2. 1. 5.). Mais les principes de cette langue sont fournis à l'annexe C (10 p.). On y définit un glossaire des procédures de transmission (« à vous », « reçu »...), un code d'épellation des mots, distances, vitesse⁷⁷... On y trouve encore des règles de procédures d'identification et d'appel d'instruction⁷⁸.

Tout cependant ne se trouve pas normalisé par une norme juridique impérative. Une STI ayant fait l'objet d'une décision ou d'un règlement communautaire produit certes ce type de règle. Mais déjà, la STI sur la gestion du trafic, ne peut concerner que le transport transfrontalier. En deuxième lieu, cette STI n'intègre pas toutes les normes d'exploitation : certaines restent en suspens (Annexe U de la STI). De façon plus globale, des normes peuvent être posées par ailleurs, qui ne sont pas impératives⁷⁹. En troisième lieu, il est prévu un plan de mise en œuvre dans chaque État, permettant une application progressive. De la sorte, la STI sur la gestion du trafic (chap. 7) dispose qu'il ne peut y avoir de norme obligatoire qu'à partir du moment où les différentes composantes du système (infrastructure, matériel roulant...) sont eux-mêmes aptes à accepter ces normes. Des étapes de mises en œuvre peuvent être prévues par accords nationaux ou internationaux entre États, exploitants ferroviaires et gestionnaires d'infrastructure. La STI fixe comme délai le renouvellement des agréments et certificat de sécurité pour permettre à chacun de se conformer, des exceptions étant admises si elles sont justifiées...

⁷⁴ La STI, traitant de la sécurité comme exigence essentielle de l'ensemble du système, indique dans quelle mesure son objet concerne ou non cette exigence. Par exemple, la sécurité des matériaux et composants en vue de préserver la santé des « usagers » du chemin de fer sort de l'objet de la STI. Par contre, la limitation des conséquences d'une défaillance d'un composant entre dans l'objet de cette STI (§. 3. 3. 1.).

⁷⁵ La STI distingue les spécifications particulières au « personnel », « aux trains » et à « l'exploitation des trains » (§. 4. 2.).

⁷⁶ Par ex., la STI décrit la teneur des « livrets de procédures » dont tout conducteur est en possession. Ce livret « doit prescrire les exigences applicables à tous les itinéraires parcourus et au matériel roulant utilisé sur ces itinéraires dans les situations d'exploitation normale, dégradée et d'urgence auxquelles le conducteur pourrait être confronté » (§. 4. 2. 1. 2. 1.).

⁷⁷ Par ex., « aiguille AB = aiguille Alpha Bravo », « Numéro de signal KX 835 = signal Kilo X-Ray huit trois cinq »...

⁷⁸ « Transmission des messages », « réception », « collationnement » (les messages prédéterminés sont systématiquement collationnés dans les livrets de procédures ; le corps du message est présenté sur fond gris...), accusé de conformité (« correct », « erreur, je répète, erreur »), accusé de réception, traçabilité, bouclage...

⁷⁹ Certaines STI renvoient à des normes ISO (ex. : l'ISO 5658-2 : essai de réaction au feu), EN (ex. : EN 50121-4 : compatibilité électromagnétique), UIC (ex. : UIC 507 : normes de construction des wagons pouvant être transportés par ferry-boat) sans en faire des normes impératives.

B. En amont et en aval de la règle d'exploitation : la définition d'une démarche commune

En matière de sécurité ferroviaire, une homogénéisation est aussi en marche parce que les instances communautaires imposent progressivement une démarche commune, une *grammaire* pour la définition et le contrôle de la mise en œuvre des règles d'exploitation. Le fondement de cette démarche est ici la directive n° 2004/49 du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer (*JOUE* 30 avril, L. 164). En effet, si les STI peuvent obliger à des normes précises et unifiées, elles ont pour inconvénient de n'aborder la sécurité (ou d'autres sujets) que d'une manière compartimentée. La directive n° 2008/57 du 17 juin 2008 procède ainsi au découpage du système ferroviaire en sous-systèmes, puis vise à la mise en œuvre progressive de spécifications techniques d'interopérabilité pour chaque sous-système. À chaque sous-système sont attribuées, en matière de sécurité, des exigences particulières, mais les exigences essentielles de portée générales restent largement indéfinies⁸⁰. Dès lors, comment procéder à l'évaluation commune des bonnes pratiques et des normes censées répondre à ces exigences générales ? Comment atteindre un niveau uniforme et rationnel de sécurité, quant au surplus les STI ne couvrent pas tout les champs du domaine ferroviaire ni ne sont intégralement et immédiatement obligatoires ? Comment procéder de façon méthodique à l'évolution future des normes ?

Pour cela, la directive n° 2004/49 initie des « objectifs de sécurité communs » (OSC) et des « méthodes de sécurité communes » (MSC) au niveau du système entier, à partir de « d'indicateurs de sécurité communs » (ISC) mesurés à partir de 2006, année de référence⁸¹. Les indicateurs de sécurité communs (art. 5) sont décrits à l'Annexe I de la directive⁸². En son état actuel, on discerne vingt-six indicateurs (ainsi celui des précurseurs d'accidents : rupture de rails, gauchissement de la voie...) pour lesquels un appendice donne une définition de chaque terme (définition d'un « déraillement de train »...) tandis que des méthodes communes de calcul sont proposées pour l'impact économique des accidents. Les méthodes de sécurité communes (art. 6), qui sont des techniques d'évaluation des risques, ont fait l'objet de deux règlements.

Le règlement n° 352/2009 du 24 avril 2009 (*JOUE* 29 avril, L. 108) fixe notamment une méthode générale pour l'évaluation des systèmes de gestion de la sécurité auxquels doivent répondre les exploitants ferroviaires et les gestionnaires

⁸⁰ Dans l'annexe III de la dir. n° 2008/57 l'exigence essentielle de sécurité compte cinq thèmes. Il est dit que les composants critiques pour la sécurité doivent garantir celle-ci (1.1.1.), que les paramètres quant au contact roue-rail et le freinage doivent permettre des circulations sûres (1.1.2.), que les composants doivent être conçus pour résister aux sollicitations spécifiées par leur durée de services (1.1.3.). Sont encore abordées l'exigence d'une résistance au feu (1.1.4.) et celle de la sécurité des dispositifs destinés à être manœuvrés par les usagers (1.1.5.).

⁸¹ Au delà la démarche générale que constituent les ISC, les MSC et les OSC, la dir. du 29 avril 2004 reprend la réglementation concernant les certificats de sécurité (exploitants ferroviaires), les agréments de sécurité (gestionnaires d'infrastructure), les autorisations de mise en service du matériel. Elle décrit aussi les actions des autorités de sécurité nationales en ces matières (art. 16 et s.), ainsi que la manière dont sont conduites les enquêtes administratives (art. 19 et s.).

⁸² Annexe I de la dir. n° 2004/49, modifiée par la dir. n° 2009/149 du 27 nov. 2009 (*JOUE* 28 nov., L. 313).

d'infrastructure. Ces MSC permettent de mesurer la pertinence, du point de vue sécuritaire, de toute évolution significative du système (comme l'introduction d'une nouvelle technologie). Nous sommes ici en présence d'une mise en forme réglementaire des techniques mêmes de la « *riscologie* »⁸³. Le règlement n° 1158/2010 du 9 décembre 2010 (*JOUE* 10 déc., L. 326) a pour objet plus spécifique de fixer une MSC permettant l'évaluation de la conformité aux exigences de sécurité pour les certificats de sécurité ferroviaire.

Soulignant la complémentarité des normes d'interopérabilité avec les règles de sécurité, la directive n° 2004/49 dispose que les MSC doivent être mises en œuvre pour l'évaluation des risques concernant les sous-systèmes n'ayant pas encore fait l'objet d'une STI, pour les exigences de sécurité de chacun d'entre eux (art. 6, §. 3, c). Les objectifs de sécurité communs (art. 7) définissent des niveaux de sécurité minimaux, entendus comme des critères d'acceptation de différents risques (risques collectifs, risques individuels pour le personnel...). Ils doivent faire l'objet de retours d'expérience pour permettre leur éventuelle évolution. L'article 8 de la directive oblige les États à se conformer à ces méthodes et ces objectifs tout en les autorisant à produire des règles nationales d'application. Il établit notamment une procédure de notification de ces règles nationales auprès de la Commission, ainsi que la possibilité de bloquer l'apparition de règles nationales de sécurité qui seraient non conformes à une MSC, n'atteindraient pas les OSC ou, au contraire, serait une entrave déguisée à la libre circulation des convois par des exigences de nature discriminatoire.

En définitive, au milieu du XX^e siècle, un auteur pouvait aborder « les responsabilités des transporteurs » en se référant simplement aux règles de la responsabilité civile, contractuelle ou non, tout en mettant l'accent sur le fait que les dommages causés par le transporteur ne pouvaient être imputés à sa seule faute personnelle quand l'entreprise prenant de l'ampleur et les moyens de transporter étant de plus en plus sophistiqués, il ne pouvait être à l'abri d'un impondérable⁸⁴. Mais les solutions pour limiter ce risque n'étaient manifestement pas de l'ordre du juridique. Seules

⁸³ Concernant le système de gestion de la sécurité, il s'agit de mettre en œuvre des méthodes d'évaluation commune des risques et des mesures de maîtrise des risques, bref d'évaluer un niveau de sécurité : apprécier les dangers, les risques et prendre les mesures de sécurité associées. Des mesures « *d'assurance de la qualité* » doivent être fixées, qui seront évaluées par un organisme indépendant. Le processus d'appréciation des risques passe par une identification systématique de tous les dangers raisonnablement prévisibles. Ils sont classés en fonction du risque qu'ils représentent (Annexe II, §. 2. 2.). Les dangers identifiés sont étudiés au regard de « *codes de pratiques* » (bonne application des codes), une STI pouvant constituer un code de pratique (§. 2. 3.) ou encore au regard d'un système de référence (vérification d'une similarité au système de référence : §. 2. 4.), à défaut par une évaluation des risques explicites (définitions de scénarii et mesures de sécurité associées : §. 2. 5.). Les systèmes de sécurité mis en place doivent permettre d'atteindre un « *risque acceptable* », à défaut de quoi le processus doit être repris (nouvelle sélection du principe d'acceptation du risque : code, système de référence ou estimation du risque explicite). Pour diverses approches sur la gestion de la sécurité : R. AMALBERTI, *La conduite des systèmes à risques*, PUF, Paris, coll. Le travail humain, 1996. ; G. JOUSSE, *Traité de riscologie*, éd. Imestra, Maintenon, 2009 ; B. FROMAN, J. M. GEY, F. BONNIFET, *Qualité, sécurité, environnement*, AFNOR, St-Denis (approche par les normes qualité : ISO 9001, 14001, OHSAS 18001...), 2002.

⁸⁴ P. CHAUVEAU, « Les responsabilités des transporteurs », *Études offertes à G. Ripert*, t. 2, Paris, LGDJ, 1950, p. 398.

étaient saisies par la règle de droit les conséquences de cette infortune. Une règle d'exploitation n'était qu'une solution d'organisation interne pour limiter les incidents et, incidemment, la survenance ultérieure d'une mise en cause du transporteur. Ce que nous montre le droit ferroviaire contemporain, c'est donc le basculement de ces règles d'organisation dans l'ordre juridique, au nom de la prévention. Il ne s'agit plus de prévenir *in fine*, par la bonne application d'une règle d'exploitation, une mise en cause juridique induite par la survenance d'un accident, il faut encore limiter le risque d'accident par une mise en cause préventive du transporteur (définition préalable des obligations, contrôle d'accès à l'activité et de son exercice, mise en demeure éventuelle, enfin sanction par la suspension ou le retrait de l'autorisation) qui viendrait à ne pas respecter ces règles d'organisation faites droit. Il y a donc émergence d'une réglementation publique qui tend à trouver sa place à côté des règles traditionnelles de la responsabilité en droit des obligations. Le ressort de cette évolution n'est pourtant pas l'amélioration de la sécurité ferroviaire. Il est de permettre l'avènement d'un marché. Dès lors que des trains de diverses compagnies allaient circuler sur les mêmes rails, il était indispensable de maintenir globalement la sécurité du système afin de permettre effectivement cette concurrence. On ne pouvait plus se satisfaire des règles d'organisation interne d'une entreprise en position de monopole, ni même d'une tutelle obligeant une compagnie nationale, telle la SNCF, à atteindre un excellent niveau de sécurité au nom de l'intérêt général à bénéficier d'un moyen de transport sûr.