

N° 1999

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 juin 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (n° 1877) *relative à la **nomination** des
dirigeants de la SNCF,*

PAR M. JEAN-YVES LE BOUILLONNEC
Député

Voir les numéros :

Sénat : 355 (2011-2012), 122, 123 et T.A. 105 (2013-2014).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ÉTAT ACTUEL DU CONTRÔLE PAR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DES NOMINATIONS DÉCIDÉES PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	7
II.- LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE À LA NOUVELLE GOUVERNANCE DU SECTEUR FERROVIAIRE	10
A. LA CRÉATION D'UN GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE COMPOSÉ DE TROIS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX	10
B. LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE DU NOUVEAU GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE	13
C. LA COMPÉTENCE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DANS LA NOMINATION DES DIRIGEANTS DE LA NOUVELLE SNCF	15
DISCUSSION GÉNÉRALE	19
EXAMEN DES ARTICLES	21
<i>Article 1^{er}</i> (tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) : Avis public des commissions parlementaires sur la nomination des dirigeants de la nouvelle SNCF	21
<i>Article 2</i> : Entrée en vigueur	22
TABLEAU COMPARATIF	23

MESDAMES, MESSIEURS,

Déposé à l'Assemblée nationale en octobre 2013, le projet de loi n° 1468 portant réforme ferroviaire tend à redessiner en profondeur l'organisation de notre secteur public ferroviaire.

La présente proposition de loi organique, présentée par MM. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du Développement durable, Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des Lois et Gilles Savary, rapporteur au nom de la commission du Développement durable du projet de loi portant réforme ferroviaire, vise à tirer toutes les conséquences de cette future réforme. Elle tend à définir les fonctions qui, au sein du nouveau groupe public ferroviaire, feront l'objet de la procédure d'avis public des commissions parlementaires préalable aux nominations par le président de la République, prévue à l'article 13, alinéa 5, de la Constitution. C'est, en effet, au législateur organique qu'il revient de déterminer « *les emplois ou fonctions (...) : : pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* ».

Faute pour le Gouvernement d'avoir accompagné son projet de loi d'un projet de loi *organique*, ce sont les trois députés précités qui ont dû prendre l'initiative de proposer d'adapter le contrôle parlementaire à la future organisation du secteur ferroviaire. Une démarche similaire avait été nécessaire lors de la création, en 2012, de la banque publique d'investissement ⁽¹⁾.

Une réforme du secteur public ferroviaire est aujourd'hui indispensable. L'apparente simplicité de la dichotomie établie depuis 1997 ⁽²⁾ entre, d'un côté, un établissement public – Réseau ferré de France (RFF) – chargé des infrastructures ferroviaires et, de l'autre, une Société nationale des chemins de fer français (SNCF) recentrée sur son activité de transporteur, a abouti en pratique à une organisation aussi complexe que peu efficiente. Si RFF est propriétaire du réseau ferroviaire, il n'en est pas le réel gestionnaire, cette mission continuant à être déléguée à la SNCF – plus précisément, à deux de ses services : « SNCF Infra » pour l'entretien du réseau, la Direction de la circulation ferroviaire (DCF) pour la gestion et la régulation de la circulation des trains.

(1) La loi organique n° 2012-1557 du 31 décembre 2012 relative à la nomination du directeur général de la société anonyme BPI-Groupe était issue d'une proposition de loi organique présentée par MM. Gilles Carrez, Christian Eckert et Jean-Jacques Urvoas.

(2) Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

Non contente de favoriser l'enchevêtrement des compétences et la dilution des responsabilités, une telle organisation est aussi contraire au droit de l'Union européenne. Avant même l'adoption du quatrième « paquet ferroviaire » européen, en cours de discussion en vue d'ouvrir le secteur ferroviaire à la pleine concurrence en 2019, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé, dans son arrêt *Commission c./ France* n° C-625/10 du 18 avril 2013, que l'organisation actuelle du secteur public ferroviaire français méconnaissait plusieurs directives européennes⁽¹⁾, au motif que RFF sous-traitait à la SNCF – par l'intermédiaire de la DCF – la mission d'allocation des sillons ferroviaires⁽²⁾.

Le projet de loi portant réforme ferroviaire vise à mettre fin à cette gestion bicéphale des infrastructures. Il prévoit la création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié, dénommé « SNCF Réseau » (successeur de RFF), clairement distinct du transporteur ferroviaire, rebaptisé « SNCF Mobilités » (prenant la suite de l'actuelle SNCF).

S'inspirant du modèle allemand, qui a rattaché le gestionnaire d'infrastructure à l'exploitant historique, tous deux coiffés d'une *holding* commune portant le même nom⁽³⁾, le projet de loi tend à créer un troisième établissement public, dit « de tête », dénommé « SNCF », chargé d'assurer le contrôle et le pilotage stratégiques du nouveau groupe public et de garantir sa cohérence économique, son intégration industrielle et son unité sociale. L'ensemble du secteur continuera d'être régulé par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), dont les missions et la composition seront rénovées.

La nouvelle SNCF sera dirigée par un directoire composé du président de SNCF Réseau et du président de SNCF Mobilités, tous deux nommés par le président de la République. Ce directoire agira sous le contrôle d'un conseil de surveillance, dont le président sera, lui aussi, nommé par le chef de l'État. Ce sont les personnalités pressenties pour occuper ces trois fonctions qui, au terme de la présente proposition de loi organique, devraient être entendues par les commissions parlementaires compétentes et faire l'objet d'un avis public de ces dernières, dans les conditions prévues à l'article 13, alinéa 5, de la Constitution.

(1) Directive n° 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires et directive n° 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

(2) Le sillon étant la possibilité pour un train de circuler entre deux points du réseau ferré pendant une période de temps donnée, l'allocation des sillons consiste à concevoir et à gérer les horaires de circulation des trains.

(3) Le gestionnaire du réseau principal est DB Netz, filiale détenue en totalité par la Deutsche Bahn.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU CONTRÔLE PAR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DES NOMINATIONS DÉCIDÉES PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le pouvoir de nomination du président de la République à certains emplois publics n'est plus totalement discrétionnaire.

En application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, « *une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés* ».

Ces dispositions sont désormais ⁽¹⁾ mises en œuvre par deux textes.

D'une part, la **loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution fixe la liste des emplois ou fonctions concernés, actuellement au nombre de quarante-six (voir le tableau ci-après) ⁽²⁾ et prohibe les délégations de vote lors des scrutins en cause.

La liste figurant dans la loi organique du 23 juillet 2010 a été modifiée à plusieurs reprises ⁽³⁾.

En décembre 2012, y a été ajouté le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe, structure *holding* de la nouvelle banque publique

(1) Avant les lois du 23 juillet 2010, deux lois organiques avaient prévu l'application de la nouvelle procédure pour la nomination du président de la commission indépendante sur le découpage électoral mentionnée à l'article 25 de la Constitution et pour les dirigeants des sociétés de télévision et de radio publiques (loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution ; loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France). Ces différentes nominations ont ensuite été intégrées à la loi organique du 23 juillet 2010 (voir infra).

(2) S'y ajoutent les nominations directement prévues dans la Constitution : Conseil constitutionnel (article 56), Conseil supérieur de la magistrature (article 65) et Défenseur des droits (article 71-1).

(3) En outre, une proposition de loi organique tendant à y ajouter le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) est actuellement en instance de discussion au Parlement (voir le rapport de M. Christian Assaf au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, n° 1543, novembre 2013). Faute d'adoption de cette proposition de loi organique, un article de la récente loi relative à la consommation, qui donnait compétence aux commissions des Finances pour donner un avis sur la nomination du président de l'ARJEL, a été censuré par le Conseil constitutionnel dans une décision du 13 mars 2014 (n° 2014-690 DC, Loi relative à la consommation, cons. 88 et 89).

d'investissement, créée la même année⁽¹⁾. Le contrôle parlementaire de cette nomination remplace celui qui s'exerçait auparavant sur celle du président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO, auquel la BPI a succédé.

En octobre 2013, la loi organique relative à la transparence de la vie publique a ajouté à la liste des nominations concernées par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique⁽²⁾.

Enfin, la loi organique n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public a supprimé, dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 précitée, les présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France. Ces trois présidents sont désormais, de nouveau, nommés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), et non plus par le président de la République⁽³⁾. En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré l'ajout à la liste du président de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), au motif que « *cette fonction n'entre pas dans le champ d'application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution* »⁽⁴⁾.

D'autre part, la **loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution désigne les commissions permanentes compétentes pour procéder aux nominations.

Elle encadre également la procédure sur plusieurs points :

– l'audition est publique, sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale ;

– cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public ;

– à l'issue du vote en commission, le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées.

(1) *Loi organique n° 2012-1557 du 31 décembre 2012 relative à la nomination du directeur général de la société anonyme BPI-Groupe.*

(2) *Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.*

(3) *Cette loi organique complète la loi « ordinaire » n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

(4) *Conseil constitutionnel, décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

**NOMINATIONS CONCERNÉES PAR LES AVIS PUBLICS DES COMMISSIONS
PARLEMENTAIRES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION ET DE LA
LOI ORGANIQUE n° 2010-837 DU 23 JUILLET 2010**

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Aéroports de Paris	Président-directeur général
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Président du conseil
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Président du conseil d'administration
Agence française de développement	Directeur général
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Président du conseil d'administration
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Directeur général
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Directeur général
Autorité de la concurrence	Président
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Président
Autorité des marchés financiers	Président
Autorité des normes comptables	Président
Autorité de régulation des activités ferroviaires	Président
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Président
Autorité de sûreté nucléaire	Président
Banque de France	Gouverneur
Caisse des dépôts et consignations	Directeur général
Centre national d'études spatiales	Président du conseil d'administration
Centre national de la recherche scientifique	Président
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Président
Commissariat à l'énergie atomique	Administrateur général
Commission de régulation de l'énergie	Président du collège
Commission de la sécurité des consommateurs	Président
Commission nationale du débat public	Président
Commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Président
Compagnie nationale du Rhône	Président du directoire
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Président
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôleur général
Électricité de France	Président-directeur général
La Française des jeux	Président-directeur général
Haut conseil des biotechnologies	Président
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Président
Haute Autorité de santé	Président du collège
Institut national de la recherche agronomique	Président
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Président
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Directeur général
Institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Directeur général
Météo-France	Président-directeur général
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Directeur général
Office national des forêts	Directeur général
Société anonyme BPI-Groupe	Directeur général

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
La Poste	Président du conseil d'administration
Régie autonome des transports parisiens	Président-directeur général
<i>Réseau ferré de France</i> ^(a)	<i>Président du conseil d'administration</i>
<i>Société nationale des chemins de fer français</i> ^(a)	<i>Président du conseil d'administration</i>
SNCF ^(b)	Président du conseil de surveillance Président du directoire Vice-président du directoire
Voies navigables de France	Président du conseil d'administration

(a) Lignes supprimées par la présente proposition de loi organique.

(b) Ligne ajoutée par la présente proposition de loi organique.

Source : annexe à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

II.- LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE À LA NOUVELLE GOUVERNANCE DU SECTEUR FERROVIAIRE

La présente proposition de loi organique vise à définir les fonctions qui, au sein de la nouvelle SNCF résultant de la future loi portant réforme ferroviaire, feront l'objet de la procédure d'avis public des commissions parlementaires, prévue à l'article 13, alinéa 5, de la Constitution, préalable aux nominations à ces fonctions par le président de la République.

Actuellement, cette procédure s'applique au président du conseil d'administration de la SNCF et au président du conseil d'administration de RFF, dont les nominations sont soumises à l'avis préalable des commissions permanentes chargées des transports. À titre d'illustration, la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et la commission du Développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat ont, le 12 décembre 2012, donné un avis favorable à la nomination de M. Jacques Rapoport à la présidence de RFF. Elles ont également, le 19 mars 2013, donné un avis favorable à la reconduction de M. Guillaume Pépy à la présidence de la SNCF.

A. LA CRÉATION D'UN GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE COMPOSÉ DE TROIS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX

Le projet de loi portant réforme ferroviaire, dont la commission du Développement durable est saisie, tend à créer trois établissements publics industriels et commerciaux (EPIC).

En premier lieu, « **SNCF Mobilités** » prendra la suite de l'actuelle SNCF.

Il s'agit donc de l'opérateur historique de transport ferroviaire, que l'étude d'impact qualifie également de « *fournisseur intégré de mobilité* ». Outre le transport de voyageurs (branches dites « SNCF Voyages » pour les longues

distances et « SNCF Proximité » pour les autres), cet établissement continuera d'assurer le transport et la logistique de marchandises (« SNCF Geodis ») et la gestion des gares (« Gares & Connexions »).

Définies à l'article L. 2141-1 du code des transports⁽¹⁾, ses missions demeureront les suivantes :

– exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire de personnes sur le réseau ferré national ;

– exploiter d'autres services de transport ferroviaire, y compris internationaux ;

– gérer, de façon transparente et non discriminatoire, les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'État ou d'autres personnes publiques et percevoir à ce titre toute redevance auprès des entreprises ferroviaires.

En deuxième lieu, « **SNCF Réseau** » succédera à RFF.

Aujourd'hui, si RFF est propriétaire et gestionnaire des infrastructures ferroviaires, la SNCF n'en demeure pas moins gestionnaire d'infrastructure délégué⁽²⁾. RFF lui confie en effet l'entretien des voies et l'exploitation du réseau, missions que la SNCF assure au moyen des deux branches précitées : SNCF Infra est chargée de l'entretien et du développement du réseau, tandis que la Direction de la circulation ferroviaire (DCF) est chargée de la gestion du trafic et de la circulation. Cette dernière direction est devenue « autonome » au sein de la SNCF, en application de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

L'étude d'impact jointe au projet de loi souligne que cette organisation actuelle de la gestion des infrastructures « *n'a pas permis d'éviter d'une part une certaine dilution de la responsabilité économique et financière des acteurs, et d'autre part le développement excessif d'interfaces contractuelles et opérationnelles, générateur de surcoûts et de délais d'exécution* ».

(1) Cet article ne serait modifié par l'article 5 du projet de loi que pour supprimer l'actuelle compétence de gestion délégué des infrastructures : voir infra.

(2) Le deuxième alinéa de l'actuel article L. 2111-9 du code des transports dispose en ce sens : « 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 pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par Réseau ferré de France qui la rémunère à cet effet ». L'article L. 2123-4 du même code prévoit : « La Société nationale des chemins de fer français assure la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national dans les conditions définies par l'article L. 2111-10, pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par Réseau ferré de France ». Le 4° de l'article L. 2141-1 du même code rappelle les compétences de la SNCF en matière de gestion des infrastructures ferroviaires. L'ensemble de ces dispositions sont supprimées dans le projet de loi portant réforme ferroviaire.

En conséquence, le nouvel établissement qu'est SNCF Réseau sera demain seul gestionnaire du réseau ferré national. Concrètement, seront intégrés en son sein les services relevant actuellement de SNCF Infra et de la DCF, lui permettant ainsi de disposer de tous les « *leviers managériaux et économiques pour mettre fin aux dysfonctionnements opérationnels actuels et redresser l'équilibre financier du réseau* » ⁽¹⁾.

Aux termes du projet de loi portant réforme ferroviaire, SNCF Réseau devra assurer :

– l'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure ;

– la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national ;

– la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national ;

– le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national ;

– la gestion des infrastructures de service dont il est propriétaire et leur mise en valeur ⁽²⁾.

En dernier lieu, un nouvel EPIC dénommé « **SNCF** » coiffera les deux établissements précédents et sera chargé du pilotage global du groupe public ferroviaire.

Cet établissement public « de tête » sera chargé d'assurer :

– le contrôle et le pilotage stratégiques, la cohérence économique, l'intégration industrielle et l'unité sociale du groupe public ferroviaire ;

– des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs de celui-ci, notamment en matière de gestion de crises et de préservation de la sécurité du réseau, de la sûreté des personnes et des biens ;

– la définition et l'animation des politiques de ressources humaines du groupe public ferroviaire ;

– des fonctions mutualisées exercées au bénéfice de l'ensemble du groupe public ferroviaire ⁽³⁾.

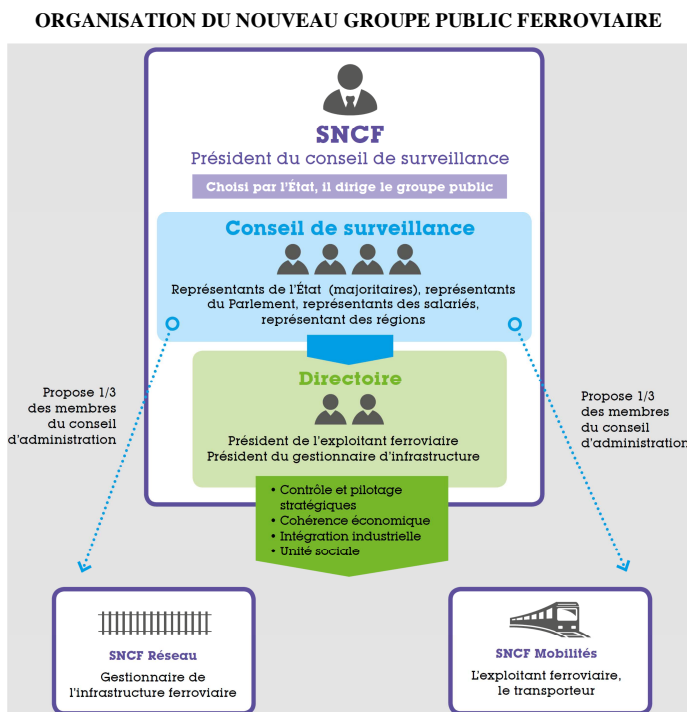
(1) Selon les termes de l'étude d'impact.

(2) Article L. 2111-9 du code des transports, tel que modifié par l'article 2 du projet de loi.

(3) Article L. 2102-1 du code des transports, tel que créé par l'article 1^{er} du projet de loi.

Cet établissement « mère » sera doté d'attributions apparentées à celles d'une société détentrice classique à l'égard des deux établissements « filles » que sont SNCF Réseau et SNCF Mobilités, ces dernières apparaissant ainsi comme l'équivalent de deux filiales ⁽¹⁾.

L'organisation du futur groupe public ferroviaire est synthétisée dans le schéma ci-après.



Source : site internet du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

B. LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE DU NOUVEAU GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE

La nouvelle SNCF, établissement public placé à la tête du nouveau groupe public ferroviaire, sera gouvernée par un **directoire** de deux membres et par un **conseil de surveillance** ⁽²⁾. Aux termes du projet de loi portant réforme ferroviaire, le directoire « assure la direction de l'établissement et est responsable de sa gestion », tandis que le conseil de surveillance « arrête les grandes

(1) Article L. 2102-2 du code des transports, tel que modifié par l'article 1^{er} du projet de loi. Toutefois, à la différence d'authentiques filiales, ces deux établissements ne disposeront pas d'un capital qui serait détenu par l'établissement « mère ».

(2) Futur article L. 2102-4 du code des transports, résultant de l'article 1^{er} du projet de loi.

orientations stratégiques, économiques, sociales et techniques du groupe et s'assure de la mise en œuvre des missions de la SNCF par le directoire »⁽¹⁾.

Les **deux membres du directoire de la SNCF** seront nommés par décret du président de la République, sur proposition du conseil de surveillance (et hors des membres de ce dernier). Ces deux membres seront placés *de plein droit* à la tête des deux « filiales »⁽²⁾ :

– le **président** du directoire de la SNCF sera aussi le *président du conseil d'administration de SNCF Mobilités*⁽³⁾ ;

– le **vice-président** du directoire de la SNCF sera aussi le *président du conseil d'administration de SNCF Réseau*⁽⁴⁾. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), autorité publique indépendante, pourra toutefois s'opposer à cette dernière nomination si la personnalité pressentie ne présente pas toutes les garanties d'indépendance requises : son avis conforme sera recueilli avant que le conseil de surveillance de la SNCF ne transmette au président de la République sa proposition de nomination⁽⁵⁾. Rappelons que le président de l'ARAF fait lui-même l'objet de la procédure de contrôle parlementaire prévue à l'article 13, alinéa 5, de la Constitution – sans que le projet de loi portant réforme ferroviaire n'apporte de changement sur ce point.

Le **conseil de surveillance de la SNCF** sera composé selon les règles de droit commun prévues dans la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, sous réserve que le nombre de représentants de l'État ne soit pas inférieur à la moitié des membres. Ces règles seront précisées dans les futurs statuts de la SNCF, fixés par décret en Conseil d'État⁽⁶⁾.

Le conseil de surveillance de la SNCF désignera un tiers des membres de chacun des conseils d'administration des deux autres EPIC.

(1) Respectivement : futurs articles L. 2102-8 et L. 2102-7 du code des transports, résultant de l'article 1^{er} du projet de loi.

(2) Futur article L. 2102-6 du code des transports, résultant de l'article 1^{er} du projet de loi.

(3) La composition du conseil d'administration de SNCF Mobilités est prévue à l'article L. 2141-6 du code des transports (article 5 du projet de loi).

(4) La composition du conseil d'administration de SNCF Réseau est prévue à l'article L. 2111-15 du code des transports (article 2 du projet de loi).

(5) Futurs articles L. 2111-16 et, par coordination, L. 2133-9 du code des transports (articles 2 et 4 du projet de loi). L'ARAF pourra s'opposer à une nomination qui ne respecterait pas les dispositions du nouvel article L. 2111-16-1 du même code, selon lesquelles « pendant leur mandat, les dirigeants de SNCF Réseau ne peuvent exercer d'activités, ni avoir de responsabilités professionnelles dans une entreprise exerçant directement ou par l'intermédiaire d'une de ses filiales une activité d'entreprise ferroviaire, ou dans une entreprise filiale d'une entreprise exerçant une activité d'entreprise ferroviaire, ni recevoir directement ou indirectement aucun avantage financier de la part de telles entreprises. L'évaluation de leur activité et leur intéressement ne peuvent être déterminés que par des indicateurs, notamment de résultats, propres à SNCF Réseau ». L'ARAF pourra également s'opposer à la reconduction ou à la révocation du président de SNCF Réseau.

(6) Futur article L. 2102-4 du code des transports, résultant de l'article 1^{er} du projet de loi.

Le **président du conseil de surveillance de la SNCF** sera nommé par décret du président de la République parmi les membres du conseil, sur proposition de celui-ci ⁽¹⁾. Il aura un **rôle de départiteur** en cas de divergence entre les deux membres du directoire : « *Toute décision du directoire est prise à l'unanimité. En cas de désaccord exprimé par l'un de ses membres, la décision est prise par le président du conseil de surveillance* » dispose le futur article L. 2102-9 du code des transports ⁽²⁾.

L'objectif de ces dispositions est, selon l'étude d'impact, que le président de SNCF Mobilités ne puisse pas imposer ses vues au président de SNCF Réseau dans la prise de décision au sein du groupe, offrant ainsi une garantie supplémentaire d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis de l'opérateur historique.

C. LA COMPÉTENCE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DANS LA NOMINATION DES DIRIGEANTS DE LA NOUVELLE SNCF

L'on ne peut que souscrire à l'exposé des motifs de la présente proposition de loi organique : « *il est impératif que les processus de nominations des dirigeants du futur groupe public ferroviaire continuent de se dérouler sous le regard des parlementaires* ».

En conséquence, l'**article 1^{er}** de la présente proposition tend à soumettre à la procédure de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution les nominations aux trois fonctions suivantes ⁽³⁾ :

- le président du directoire de la SNCF ;
- le vice-président du directoire de la SNCF ;
- le président du conseil de surveillance de la SNCF.

Par comparaison avec la liste actuelle des fonctions énumérées dans le tableau de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 précitée, il n'apparaît pas habituel que *plusieurs* fonctions au sein d'un même organisme fassent l'objet d'un avis public des commissions parlementaires. À chaque fois, seule une fonction – président, président-directeur général, etc. – est aujourd'hui concernée par la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Toutefois, comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire, « *la constitution d'un groupe de trois EPIC a un caractère*

(1) Futur article L. 2102-5 du code des transports, résultant de l'article 1^{er} du projet de loi.

(2) Dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} du projet de loi.

(3) Le projet de loi portant réforme ferroviaire devra être modifié dans le même sens, afin de confier cette compétence aux commissions parlementaires chargées des transports (commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale ; commission du Développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire au Sénat).

inédit » – lequel se répercute nécessairement sur les dispositions de la présente proposition de loi organique.

Plus précisément, le choix ici opéré se justifie par le fait que, de plein droit, **le président du directoire de la SNCF sera le président de SNCF Mobilités, tandis que le vice-président de ce même directoire présidera SNCF Réseau** ⁽¹⁾. De ce point de vue, les dispositions proposées n'aboutissent finalement qu'à faire perdurer, *mutatis mutandis*, le dispositif actuel d'avis parlementaire portant sur les nominations à la présidence de la SNCF et à celle de RFF.

Plus inhabituel encore est l'avis préalable à la nomination à la présidence du *conseil de surveillance* de la nouvelle SNCF. À l'heure actuelle, pour les entreprises publiques dont les dirigeants sont soumis à la procédure prévue à l'article 13, alinéa 5, de la Constitution, seuls des présidents de conseil d'administration ou de directoire font l'objet d'avis public des commissions parlementaires.

Cette particularité se justifie néanmoins à un double titre.

D'une part, **c'est au conseil de surveillance qu'il appartiendra de prendre toute les grandes orientations** stratégiques, économiques, sociales et techniques du futur groupe ferroviaire (article L. 2102-7 du code des transports précité).

D'autre part, **le président du conseil de surveillance aura un rôle de départiteur entre les deux membres du directoire** (article L. 2102-9 du même code). Si le Parlement doit donner son avis sur la nomination des membres du directoire, il paraît nécessaire et légitime qu'il se prononce aussi sur la nomination de celui qui, en cas de désaccord au sein du directoire, devra trancher *in fine*. C'est en ce sens que l'exposé des motifs de la présente proposition de loi organique décrit le président du conseil de surveillance comme « *pratiquement de facto le troisième membre* » du directoire.

Précisons, par ailleurs, que le fait que les trois nominations soumises au contrôle parlementaire fassent l'objet, au préalable, d'une proposition – au président de la République – du conseil de surveillance de la SNCF ne pose pas de difficulté particulière. Des précédents existent, en effet, dans la loi organique du 23 juillet 2010 précitée : la personne dont la nomination est envisagée est parfois proposée – le cas échéant, en son sein – par le conseil d'administration (ADP, ADEME, CNES, EDF, RFF, SNCF) ⁽²⁾, par le président du conseil

(1) Voir supra, B.

(2) ADP : Aéroport de Paris ; ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; CNES : Centre national d'études spatiales ; EDF : Électricité de France.

d'administration (ANDRA, IRSN)⁽¹⁾ ou par le conseil de surveillance (Compagnie nationale du Rhône)⁽²⁾ de l'organisme concerné.

Ne fait pas davantage difficulté l'avis conforme de l'ARAF sur la nomination à la vice-présidence du directoire de la SNCF (et donc à la présidence de SNCF Réseau), dès lors qu'une telle coexistence entre avis conforme d'une autorité administrative indépendante et avis des commissions parlementaires a déjà été admise par le Conseil constitutionnel en 2009, à propos des nominations à la tête des sociétés de l'audiovisuel public – dans le système antérieur à la réforme de 2013⁽³⁾.

Enfin, en application de l'**article 2** de la présente proposition de loi organique, le nouveau dispositif de contrôle parlementaire de la nomination des dirigeants de la SNCF **entrera en vigueur à compter du 1^{er} décembre 2014**, date de création du nouvel établissement public dénommé « SNCF » prévue au I de l'article 9 du projet de loi portant réforme ferroviaire.

(1) ANDRA : Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs ; IRSN : Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

(2) Article 1^{er} de la loi n° 80-3 du 4 janvier 1980 relative à la Compagnie nationale du Rhône : « le président du directoire est nommé par décret sur proposition du conseil de surveillance ».

(3) « Le recours à la procédure prévue par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution n'interdisait pas au législateur de fixer ou d'ajouter, dans le respect de la Constitution et, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, des règles encadrant le pouvoir de nomination du président de la République afin de garantir l'indépendance de ces sociétés et de concourir ainsi à la mise en œuvre de la liberté de communication » (décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision). L'autorité administrative indépendante en question était le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du mercredi 4 juin 2014, la Commission examine la proposition de loi organique de MM. Jean-Paul Chanteguet, Jean-Jacques Urvoas, Gilles Savary et plusieurs de leurs collègues relative à la nomination des dirigeants de la SNCF (n° 1877) (M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Gilles Savary, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire. Je vous remercie d'avoir mis à l'ordre du jour de cette séance cette proposition de loi organique, qui pourra ainsi être examinée dans le même temps que le projet de loi portant réforme ferroviaire, de façon à pouvoir entrer en application dès le mois de décembre 2014 après l'adoption vraisemblable en juillet prochain de la réforme ferroviaire.

Comme l'a rappelé le rapporteur, cette proposition de loi organique vise à assurer le contrôle parlementaire des nominations des trois dirigeants des trois entités qui composeront le groupe SNCF.

Merci pour votre confiance et, je l'espère, pour votre vote.

M. Lionel Tardy. Si, et seulement si, on reste dans votre logique, cette proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de la SNCF est le prolongement normal du projet de loi. Sachant que les présidents de RFF et de la SNCF étaient nommés de cette manière, il semble cohérent que les trois dirigeants de l'ÉPIC de tête le soient également.

Je tiens toutefois à rappeler que lors de l'examen du projet de loi sur l'indépendance de l'audiovisuel public, à la fin de 2013, je m'étais étonné de la vision du Gouvernement. Celui-ci a en effet défendu bec et ongles la nomination des présidents de l'audiovisuel public par le Conseil supérieur de l'audiovisuel prétendument pour assurer leur indépendance. J'avais alors soutenu que si cette logique était appliquée au secteur ferroviaire, le président de RFF devrait être nommé par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF). Je réitère ce matin le même constat : pourquoi le président de SNCF Réseau ne serait-il pas nommé par l'ARAF ? Certes, si une telle nomination peut se révéler compliquée du fait de la nouvelle architecture, la question mérite d'être posée. Cette remarque montre le caractère bancal de votre proposition de loi organique, vos positions différant selon les autorités administratives indépendantes.

Je ne manquerai pas de soulever de nouveau la question en séance publique.

M. le rapporteur pour avis. L'ARAF est un régulateur et non un conseil supérieur : c'est ce qui fait toute sa différence avec le CSA.

La mission de l'ARAF, issue de la transposition d'une directive européenne, est de veiller à l'égalité et à l'équité d'accès au réseau ferroviaire des nouveaux entrants par rapport à l'entreprise historique. L'ARAF doit veiller en particulier à la stricte indépendance de l'attribution des sillons et au caractère équitable et non discriminatoire de l'ensemble des tarifications des infrastructures et des équipements existants sur le réseau ferré entre les nouveaux entrants et la SNCF. Contrairement au CSA, l'ARAF n'a ni pouvoir réglementaire ni prérogative éthique.

M. le rapporteur. L'article 13, alinéa 5, de la Constitution donne compétence au législateur organique pour déterminer « les emplois ou fonctions, [...], pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée ». Or les structures qui seront mises en place dans le cadre de la loi portant réforme ferroviaire relèveront bien des dispositions de l'article 13. Il est donc impossible d'envisager que les commissions parlementaires soient exclues de leur pouvoir de contrôle sur des nominations d'une telle importance.

L'ARAF sera du reste chargée de rendre un avis conforme sur la nomination du président de SNCF Réseau, qui sera aussi le vice-président du directoire. L'ARAF n'est donc pas exclue du dispositif.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution)

Avis public des commissions parlementaires sur la nomination des dirigeants de la nouvelle SNCF

Cet article vise à modifier le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, afin de tenir compte de la nouvelle organisation du secteur public ferroviaire proposée dans le projet de loi portant réforme ferroviaire (n° 1468).

Les modifications prévues au présent article consistent à :

– supprimer l'avis public des commissions parlementaires préalable aux nominations par le président de la République du président de l'actuelle Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et du président de Réseau ferré de France (RFF), ces deux établissements étant supprimés dans le projet de loi précité ;

– ajouter un avis public des commissions parlementaires préalable aux nominations par le président de la République des dirigeants du futur établissement public industriel et commercial (EPIC) dénommé « SNCF », dont la création est proposée dans le même projet de loi. Les commissions parlementaires se prononceront sur les nominations du président et du vice-président du directoire, ainsi que sur celle du président du conseil de surveillance.

Ce dispositif organique devra être complété, par amendement au projet de loi portant réforme ferroviaire, par une modification de la loi – ordinaire – n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, afin de préciser que les commissions parlementaires compétentes sont celles chargées des transports. Un amendement en ce sens a été adopté, le 28 mai 2014, par la commission du Développement durable, à l'initiative de son rapporteur, M. Gilles Savary, introduisant un article 9 *bis* dans le projet de loi portant réforme ferroviaire.

*

* *

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

Entrée en vigueur

Cet article tend à fixer au 1^{er} décembre 2014 l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi organique, date correspondant à celle de la création du nouvel établissement public dénommé « SNCF », prévue au I de l'article 9 du projet de loi portant réforme ferroviaire.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 2 **sans modification**.*

*Puis la Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi organique **sans modification**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de la SNCF, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution</p>	<p>Proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de la SNCF</p>	<p>Proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de la SNCF</p>
<p><i>Annexe. –</i></p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p>Institution, organisme, établissement ou entreprise : emploi ou fonction</p>	<p>Les quarante-quatrième et quarante-cinquième lignes du tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution sont remplacées par une ligne ainsi rédigée :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Réseau ferré de France : Président du conseil d'administration</p>	<p>« SNCF : Président du conseil de surveillance Président du directoire Vice-président du directoire »</p>	
<p>Société nationale des chemins de fer français : Président du conseil d'administration</p>		
	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
	<p>La présente loi organique entre en vigueur au 1^{er} décembre 2014.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>