



**AVIS DE M. DIDIER MANDELLI SUR LES PROJETS DE LOI ORGANIQUE  
ET ORDINAIRE N<sup>OS</sup> 120 ET 119 MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 2010-837  
ET LA LOI N° 2010-838 RELATIVES À L'APPLICATION DU CINQUIÈME ALINÉA  
DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION**

*Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*

**Avis n° 183 (2019-2020) de M. Mandelli (Les Républicains – Vendée)**

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mardi 10 décembre 2019, sous la présidence de M. Patrick Chaize, vice-président, a examiné le rapport pour avis de M. Didier Mandelli **sur les projets de loi organique et ordinaire modifiant respectivement la loi organique n° 2010-837 et la loi n° 2010-838 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.**

La commission s'est inquiétée de **l'affaiblissement du contrôle parlementaire sur la nomination des dirigeants de la SNCF**, que la seule transformation de l'architecture du groupe ne saurait justifier. Au contraire, dans un contexte **d'incertitude quant à la gouvernance précise du futur groupe public unifié** et alors même que **l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure est questionnée**, il est essentiel de **renforcer ce contrôle.**

Aussi, la commission a adopté un **amendement au projet de loi organique visant à prévoir que les dirigeants de la société nationale SNCF et ceux de la société SNCF Réseau seront nommés par le Président de la République après avis des commissions parlementaires permanentes compétentes.** Deux amendements de coordination au projet de loi ordinaire ont en outre été adoptés. L'un d'entre eux prévoit également de **soumettre la nomination du président du conseil d'administration de la société SNCF Réseau à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des transports.**

Enfin, la commission a **regretté l'insuffisante association du législateur à la rédaction de l'ordonnance relative à la future gouvernance de la SNCF** dont les projets de loi entendent tirer les conséquences. De surcroît, le Gouvernement n'est toujours pas en mesure de communiquer **le calendrier envisagé pour sa ratification**, alors même que ses dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

## **Un affaiblissement injustifié du contrôle parlementaire sur la nomination des dirigeants du groupe SNCF**

### **1. La refonte globale de l'architecture du groupe...**

Les projets de loi organique n° 120 (2019-2020) et ordinaire n° 119 (2019-2020) entendent **tirer les conséquences de la transformation de l'architecture de la SNCF telle que résultant de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire<sup>1</sup> d'une part et de l'ordonnance de juin 2019 relative à la gouvernance de la SNCF<sup>2</sup> d'autre part.** Cette ordonnance, qui n'a **pas été ratifiée par le Parlement** entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

L'architecture actuelle, issue de la réforme ferroviaire de 2014<sup>3</sup>, repose sur un **groupe public ferroviaire (GPF)** composé d'un EPIC (établissement public national à caractère industriel et commercial) « de tête » (SNCF) et de deux EPIC « filles » (SNCF Mobilités et SNCF Réseau).

La loi pour un nouveau pacte ferroviaire a prévu sa **transformation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020**, en un **groupe public unifié (GPU)** constitué de **sociétés anonymes** à capitaux publics. Le capital de la société nationale SNCF (« maison mère ») sera intégralement détenu par l'État et incessible. L'intégralité du capital de la société SNCF Réseau et de la société SNCF Mobilités sera détenue par la société nationale SNCF.

Ces trois sociétés seront soumises aux **dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes.**

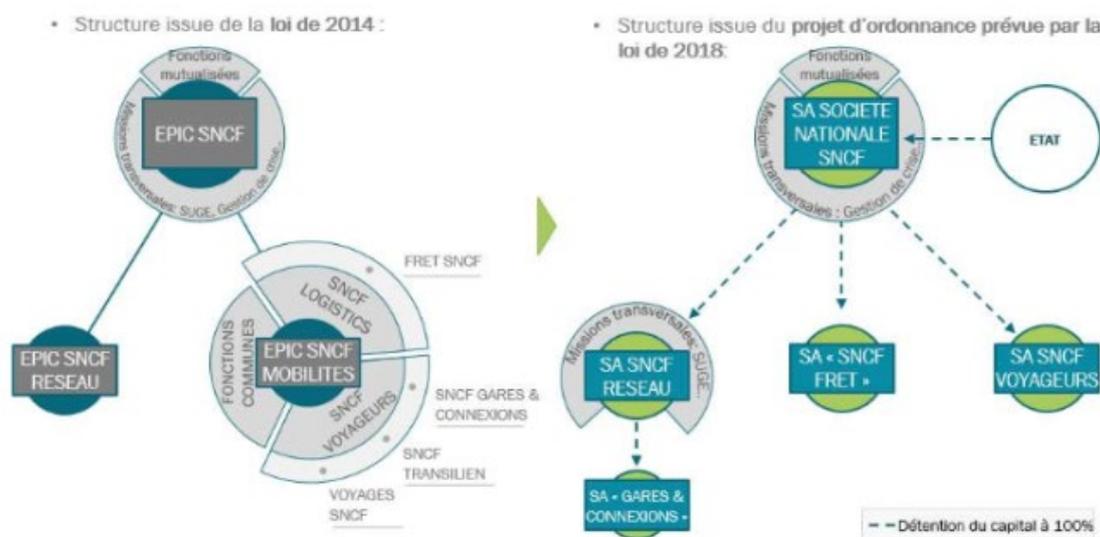
**L'évolution des instances de gouvernance** de la SNCF est une conséquence de cette transformation. Pour l'heure, la SNCF est dotée d'un **conseil de surveillance** et d'un **directoire** dont le président et le président délégué sont respectivement le président du conseil d'administration de SNCF Mobilités et le président du conseil d'administration de SNCF Réseau.

L'ordonnance prévoit que la société nationale SNCF et SNCF Réseau seront chacune dotée d'un **conseil d'administration**. Le choix sera laissé au conseil d'administration de confier la direction générale soit au président du conseil d'administration, soit à une autre personne physique. Le conseil d'administration pourrait en outre **modifier ce choix à tout moment**. Il existe donc une **incertitude** quant à la gouvernance précise de ces sociétés anonymes au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>1</sup> Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

<sup>3</sup> Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.



Source : Arafer, 2019

## 2. ... ne saurait justifier la réduction du contrôle parlementaire sur les nominations des dirigeants du groupe SNCF

La refonte globale de l'architecture du groupe entraîne de facto des changements en matière de gouvernance du groupe. Néanmoins, les projets de loi organique et ordinaire, loin de procéder à de simples coordinations, conduisent à **soustraire au contrôle du Parlement des fonctions importantes** sur lesquelles il exerçait jusqu'à présent et depuis 2010 un droit de regard.

### a) Le contrôle du Parlement sur les nominations des dirigeants de la SNCF a été introduit dès 2010 et réaffirmé en 2014

En 2010, le législateur organique a décidé de soumettre à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution la fonction de **président du conseil d'administration de Réseau ferré de France (RFF)** – alors en partie responsable de la gestion de l'infrastructure<sup>1</sup> – ainsi que celle

<sup>1</sup> Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau

de **président du conseil d'administration de la SNCF.**

En 2014, à l'occasion de l'examen du projet de loi portant réforme ferroviaire, les députés avaient déposé une **proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de la SNCF<sup>2</sup>** qui visait à réaffirmer le contrôle parlementaire.

Comme le précisait son exposé des motifs : « **Il est impératif que les processus de nomination des dirigeants du futur groupe public ferroviaire continuent de se dérouler sous le regard des parlementaires. Nul ne comprendrait ni n'admettrait que la réforme soit l'occasion de soustraire ces personnalités à un contrôle qui constitue une avancée unanimement reconnue de la démocratie** ».

ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF.

Ce constat est **toujours d'actualité**, et d'autant plus dans la **perspective d'ouverture à la concurrence**.

Depuis 2014, **trois fonctions** sont ainsi soumises à la procédure prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, à savoir :

- la **présidence du conseil de surveillance**<sup>1</sup> ;
- la **présidence du directoire** (qui emporte nomination en qualité de président du conseil d'administration de SNCF Mobilités<sup>2</sup>) ;
- la **présidence déléguée du directoire** (qui emporte nomination en qualité de président du conseil d'administration de SNCF Réseau<sup>3</sup>).

**b) Les présents projets de loi privent le Parlement de ce droit de regard**

Le projet de loi organique prévoit, s'agissant de la SNCF, de remplacer les trois auditions actuellement prévues par une **unique audition du directeur général de la société SNCF**.

Si la récente réforme emporte nécessairement des modifications en matière de gouvernance, **aucune raison valable ne justifie de restreindre ainsi le contrôle du Parlement sur les nominations des dirigeants du groupe SNCF**, et en particulier sur celles des dirigeants du gestionnaire d'infrastructure.

---

<sup>1</sup> Article L. 2102-8 du code des transports : le président du conseil de surveillance de la SNCF est nommé par décret, sur proposition du conseil de surveillance.

<sup>2</sup> Article L. 2102-9 du code des transports.

<sup>3</sup> *Idem*.

***La position de la commission : maintenir un droit de regard des commissions parlementaires compétentes sur les postes clés du futur groupe public unifié***

La commission a souhaité conforter le contrôle du Parlement sur la nomination des dirigeants de la société nationale SNCF d'une part et des dirigeants de la société SNCF Réseau d'autre part.

***1. L'audition du directeur général de la société SNCF Réseau***

La commission a adopté un amendement pour prévoir **l'audition du directeur général de SNCF Réseau par les commissions compétentes du Parlement.**

D'une part, SNCF Réseau, en tant que **gestionnaire d'infrastructure**, joue un rôle central dans l'accès à l'infrastructure ferroviaire, rendu plus important encore dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs. D'autre part, les décisions du gestionnaire d'infrastructure ont des conséquences importantes en matière **d'aménagement du territoire**. Enfin, si SNCF Réseau constituera bien, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, une filiale de la société nationale SNCF, il n'en demeure pas moins que le gestionnaire d'infrastructure doit présenter, conformément au droit européen<sup>1</sup>, des **garanties d'indépendance** vis à vis des entreprises ferroviaires sur ses **fonctions essentielles**.

Ainsi, le maintien d'une audition du directeur général de la société nationale SNCF, dont SNCF Réseau sera une filiale, ne justifie pas la suppression de l'audition du dirigeant de la société SNCF Réseau.

Au contraire, le fait même d'avoir choisi de maintenir une **structure verticalement intégrée justifie d'encadrer à plus forte raison la nomination des dirigeants de SNCF Réseau**, et en particulier de son directeur général.

Le directeur général d'une société anonyme est, d'après le code de commerce, « *investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société [...]. Il représente la société dans ses rapports avec les tiers* »<sup>2</sup>.

Le directeur général de la société SNCF Réseau jouera donc un **rôle central dans la gouvernance du futur groupe public unifié et, de fait, dans la vie économique de la Nation.**

À ce titre, il est indispensable que le directeur général de SNCF Réseau (ou le président directeur général, si les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général ne sont pas dissociées) soit nommé par le Président de la République après avis des commissions parlementaires compétentes.

<sup>1</sup> Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

<sup>2</sup> Article L. 225-56 du code de commerce.

**2. L'audition des présidents des conseils d'administration de la société nationale SNCF et de la société SNCF Réseau**

Pour la société « mère » comme pour SNCF Réseau, le choix sera laissé au conseil d'administration de confier la direction générale au président du conseil d'administration ou à une autre personne physique.

Dans les cas où ces deux fonctions seraient dissociées, les textes ne prévoient pas de soumettre les présidents des conseils d'administration de la « société mère » ou de ses filiales à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Or, d'après les informations recueillies par le rapporteur, dans un cas comme dans l'autre, il est prévu que le président du conseil d'administration soit chargé d'organiser et de diriger les travaux de celui-ci. Il devrait également rendre compte des travaux du conseil d'administration à l'assemblée.

Ainsi, qu'il s'agisse de la société nationale SNCF ou de SNCF Réseau, le président du conseil d'administration, lorsqu'il est distinct du directeur général, jouera un rôle important dans la gouvernance du groupe, et donc dans la vie économique de la Nation, *a fortiori* dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs.

La commission a donc adopté un amendement ajoutant les fonctions de **président du conseil d'administration de la société nationale SNCF et de la société SNCF Réseau** à la liste des emplois soumis à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

**Quatre fonctions** seraient ainsi soumises à cette procédure :

- 1) la direction générale de la société nationale SNCF ;
- 2) la présidence du conseil d'administration de la société nationale SNCF ;
- 3) la direction générale de la société SNCF Réseau ;
- 4) la présidence du conseil d'administration de la société SNCF Réseau.

Toutefois, si le conseil d'administration de chacune de ces deux sociétés fait le choix d'une gouvernance par un président-directeur général cumulant les fonctions de président et de directeur général, seules deux auditions seraient organisées.

Deux autres amendements visent à tirer les conséquences de la modification du projet de loi organique dans la loi ordinaire. Le premier précise que la commission compétente pour ces auditions est la commission compétente en matière de transports. Le second procède aux coordinations nécessaires dans l'ordonnance de juin 2019.

### **Des inquiétudes importantes quant à l'indépendance de SNCF Réseau dans le contexte d'ouverture à la concurrence**

Le renforcement du contrôle du Parlement sur les nominations des dirigeants de la SNCF, et notamment de la société SNCF Réseau, est d'autant plus souhaitable que **l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure dans la nouvelle gouvernance fait l'objet de vives inquiétudes.**

La réforme de 2018<sup>1</sup> a fait le choix de maintenir une **structure verticalement intégrée**, sur le modèle notamment de la *Deutsche Bahn*. Si le droit européen<sup>2</sup> autorise ce choix, le gestionnaire d'infrastructure doit néanmoins présenter des **garanties d'indépendance** au regard des entreprises ferroviaires.

Or, comme l'avait souligné le rapporteur M. Gérard Cornu à l'occasion de l'examen du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, « *dans le cadre d'une structure verticalement intégrée, au sein de laquelle cohabitent la gestion de l'infrastructure et l'accès aux facilités essentielles avec l'exploitation de services de transports, l'indépendance du gestionnaire de réseau est sujette à caution.* »<sup>3</sup>.

Pourtant, l'autorité de régulation des transports (ART, ex-Arafer), s'était vivement inquiétée dans son avis du

9 mai 2019<sup>4</sup> sur le projet d'ordonnance relative à la future gouvernance du groupe, au sujet de **l'indépendance de SNCF Réseau**. Pour l'ART, plusieurs dispositions de l'ordonnance de juin 2019 sont en effet susceptibles de **porter atteinte à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure**, notamment :

- la composition du conseil d'administration de la société SNCF Réseau, qui comprendrait un tiers de membres nommés sur proposition de l'actionnaire unique, la société nationale SNCF, *holding* du groupe public unifié qui est intéressée au résultat de l'entreprise ferroviaire SNCF Voyageurs ;
- la capacité de blocage de ces membres sur certaines décisions stratégiques ;
- l'absence d'avis conforme de l'Autorité sur la nomination du président du conseil d'administration de SNCF Réseau. L'ordonnance ne prévoit de réserver cette procédure qu'au seul directeur général (ou le cas échéant au président-directeur général). C'est pourquoi la commission a adopté un amendement pour soumettre la nomination, le renouvellement et la révocation du président du conseil d'administration à **l'avis conforme du régulateur.**

L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs suppose en effet **d'adresser un signal fort aux nouveaux entrants et de leur assurer l'impartialité de SNCF Réseau.**

<sup>1</sup> Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

<sup>2</sup> Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

<sup>3</sup> Rapport n° 494 (2017-2018) de M. Gérard CORNU, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 23 mai 2018.

<sup>4</sup> Avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF.

Les nouveaux entrants, réunis au sein de l'association française du rail (Afra) avaient déjà évoqué leurs craintes concernant l'autonomie décisionnelle et organisationnelle du gestionnaire d'infrastructure à l'occasion d'une table ronde organisée par la commission en juillet dernier<sup>1</sup>. Auditionnés par le rapporteur, ils ont rappelé leurs inquiétudes et indiqué qu'« *une muraille de Chine* » doit séparer SNCF Réseau de SNCF Mobilités.

Malgré ces inquiétudes, et alors même que la nouvelle gouvernance du groupe public unifié doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'ordonnance n'a pas été ratifiée par le Parlement et aucun calendrier de ratification n'a été communiqué au rapporteur. **La commission ne peut que déplorer l'insuffisante association du Parlement sur ces sujets pourtant essentiels.**



**Hervé Maurey**  
*Président de la commission*  
*Union Centriste - Eure*



**Didier Mandelli**  
*Rapporteur*  
*Les Républicains - Vendée*



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-183/a19-183.html>

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

[http://www.senat.fr/commission/dopt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dopt_durable/index.html) - Téléphone : 01.42.34.23.20

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 87 (2019-2020) de MM. Hervé MAUREY et Didier MANDELLI, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 23 octobre 2019*