

Avis n° 2016-218 du 23 novembre 2016 **relatif au projet de plan de gestion des informations confidentielles de SNCF Réseau**

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

Saisie pour avis par SNCF Réseau par un courrier en date du 28 juillet 2016, enregistré le 29 juillet 2016 au greffe de l'Autorité ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2122-4-5 ;

Vu le décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire ;

Vu le courrier de consultation adressé au Gouvernement le 31 août 2016 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique de l'Autorité réalisée entre les 4 et 21 octobre 2016 ;

Après en avoir délibéré le 23 novembre 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. L'article L. 2122-4-4 du code des transports prévoit que : « *L'article 226-13 du code pénal s'applique à la divulgation, à toute personne étrangère aux services du gestionnaire d'infrastructure responsables de la répartition des capacités et de la tarification de l'infrastructure, d'informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la divulgation est de nature à porter atteinte aux règles d'une concurrence libre et loyale et de non-discrimination imposées par la loi. La liste des informations concernées est déterminée par voie réglementaire (...)* ».
2. L'article 12 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, aujourd'hui codifié à l'article L. 2122-4-5 du code des transports, impose à tout gestionnaire d'infrastructure de prendre des mesures d'organisation interne pour assurer le respect, par son personnel, de l'interdiction de divulgation des informations mentionnées à l'article L. 2122-4-4. Il lui incombe ainsi d'établir, à destination de son personnel, un plan de gestion des informations confidentielles. Ce plan est soumis à l'avis conforme de l'Autorité. Conformément à l'article 5 du décret du 10 février 2015 susvisé, toutes les modifications du

plan de gestion des informations confidentielles doivent préalablement faire l'objet d'un nouvel avis conforme de l'Autorité.

3. La liste des informations confidentielles dont la divulgation à toute personne étrangère aux services du gestionnaire d'infrastructure responsables de la répartition des capacités et de la tarification de l'infrastructure serait de nature à porter atteinte aux règles d'une concurrence libre et loyale est fixée à l'article 1^{er} du décret du 10 février 2015 susvisé.
4. Conformément à l'article 5 du même décret, le plan de gestion des informations confidentielles doit détailler, parmi les informations mentionnées à l'article 1^{er}, celles dont le gestionnaire d'infrastructure dispose et en préciser les conditions d'utilisation et de communication. Le plan de gestion des informations confidentielles décrit ensuite le dispositif de contrôle que le gestionnaire d'infrastructure met en œuvre pour assurer le respect des obligations de protection des informations. Il peut enfin préciser les cas dans lesquels les informations perdent leur caractère confidentiel.
5. Le 28 juillet 2016, SNCF Réseau a saisi l'Autorité de son plan de gestion des informations confidentielles. Une mesure d'instruction a été adressée à SNCF Réseau le 9 septembre 2016. En réponse à cette mesure d'instruction, SNCF Réseau a communiqué à l'Autorité des cartographies rectifiées d'erreurs matérielles. L'avis de l'Autorité porte ainsi sur ces cartographies rectifiées.

2. ANALYSE DE L'AUTORITÉ

6. Le plan de gestion des informations confidentielles élaboré par SNCF Réseau comprend trois parties :
 - la première définit le périmètre des informations confidentielles ;
 - la deuxième précise les conditions d'utilisation et de diffusion des informations confidentielles ;
 - la troisième décrit le dispositif d'information, de formation et de contrôle de la mise en œuvre du plan par les personnels ayant accès aux informations confidentielles.
7. Formellement, l'organisation du plan de gestion des informations confidentielles proposé par SNCF Réseau répond aux exigences posées par l'article L. 2122-4-4 du code des transports et par le décret du 10 février 2015 susvisé.

2.1. Le périmètre des informations confidentielles

8. Le plan de gestion des informations confidentielles détaille, parmi les informations listées à l'article 1^{er} du décret du 10 février 2015 susvisées, celles dont dispose SNCF Réseau et précise leur caractère confidentiel ou non. Les informations sont réparties, en fonction de leur objet, en sept cartographies : capacités travaux et commerciales ; tarification de l'utilisation du réseau et des installations et services associés ; facturation des redevances ; réclamations commerciales ; régularité horaire ; accidents/incidents ferroviaires sur le réseau ; essais de matériel roulant sur le réseau.
9. La liste des informations protégées, ainsi que leur classification au sein des différentes cartographies, a fait l'objet d'une concertation menée par SNCF Réseau avec les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices de transport et a recueilli l'accord des acteurs.

10. L'Autorité considère que le périmètre des informations confidentielles est conforme aux dispositions des articles 1^{er} et 5 du décret du 10 février 2018 et est défini de manière suffisamment précise.
11. Toutefois, le « graphique 24h » d'un horaire de service reste confidentiel durant son élaboration jusqu'à sa publication à la fin de la phase de pré-construction de l'horaire de service d'une année A (d'avril à décembre A-2), sauf pour les besoins de concertation. Au cours de la consultation publique, SNCF Mobilités a indiqué que la confidentialité du « graphique 24h » pourrait être levée avant la publication de ce dernier, sous réserve d'anonymiser les sillons, dans le but de renforcer l'efficacité de la concertation par une résolution anticipée des conflits et une meilleure réactivité des entreprises ferroviaires dans l'adaptation de leurs expressions de besoins préalables à la commande de leurs sillons. Afin d'apprécier la pertinence de cette proposition, l'Autorité invite SNCF Réseau à entamer, en concertation avec les entreprises ferroviaires, une réflexion sur ce sujet et de lui en communiquer les conclusions permettant leur mise en application au plus tard en avril 2017 (début de la phase de pré-construction pour l'horaire de service 2019).
12. En outre, l'Autorité constate que les informations « *EF responsable de l'accident/incident* » et « *Cause de l'accident/incident* » sont classées confidentielles par la cartographie du plan de gestion des informations confidentielles. Cependant, ces informations sont actuellement visibles par toutes les entreprises ferroviaires sur le système d'information BREHAT. Sur ce point, SNCF Réseau a précisé, au cours de l'instruction, que les entreprises ferroviaires ont connaissance de cette défaillance et que la résolution de cette difficulté est actuellement à l'étude. L'Autorité souhaite par conséquent que SNCF Réseau lui propose, dans un délai maximal de six mois, le calendrier et les modalités de modification du système d'information BREHAT, permettant d'assurer la confidentialité de ces données.

2.2. Les conditions d'utilisation et de diffusion des informations confidentielles

13. Dans la deuxième partie du plan de gestion des informations confidentielles, SNCF Réseau reprend le principe d'une interdiction de communication des informations confidentielles et ses dérogations posées par l'article 2 du décret du 10 février 2015 susvisé.
14. Le gestionnaire d'infrastructure précise, dans sept cartographies dédiées, les conditions de circulation au sein de SNCF Réseau de chacune des informations listées par les sept cartographies mentionnées au point 8.
15. Chaque cartographie identifie, pour une information donnée, son origine (entreprise ferroviaire ou SNCF Réseau) et la possibilité pour chacun des services de SNCF Réseau d'y avoir accès ou de l'utiliser. La cartographie précise également les cas dans lesquels la diffusion de l'information est soumise à accord hiérarchique. Le service producteur de l'information est mentionné.
16. L'Autorité note que le travail de cartographie effectué par SNCF Réseau est détaillé et complet. Elle relève toutefois qu'il n'est pas fait mention des données échangées avec d'autres gestionnaires d'infrastructure, en particulier Liséa, concessionnaire de la ligne Sud Europe Atlantique, qui est également tenu d'adopter un plan de gestion des informations confidentielles. Or, les gestionnaires d'infrastructure sont amenés à échanger de nombreuses données afin de coordonner leurs activités. Il est donc nécessaire que le travail de cartographie mené par SNCF Réseau soit complété sur ce point. À terme, les plans de gestion des informations confidentielles devront identifier les données échangées entre gestionnaires d'infrastructure, ainsi que la classification de confidentialité associée. SNCF Réseau devra donc modifier, dans un délai raisonnable, son plan de gestion des informations confidentielles, en ajoutant par exemple une catégorie additionnelle pour y indiquer les données échangées avec d'autres gestionnaires d'infrastructure.

17. Concernant les conditions de circulation des informations confidentielles vers l'EPIC de tête SNCF, le plan de gestion des informations confidentielles rappelle que la communication de telles informations est en principe interdite. SNCF Réseau propose un modèle d'accord de confidentialité qui sera signé avec chaque agent de l'établissement public de tête devant obtenir communication d'informations confidentielles pour un « *besoin avéré répondant à une mission légale* ».
18. Enfin, toute communication d'informations confidentielles à des tiers est proscrite. Les conventions conclues avec les prestataires de SNCF Réseau doivent contenir des clauses de confidentialité adaptées et prévoient la signature d'un accord de confidentialité.
19. L'Autorité considère que les précautions prises par SNCF Réseau dans ses relations avec SNCF et ses prestataires sont à ce stade suffisantes.
20. En revanche, l'Autorité relève que les informations confidentielles ne sont pas identifiées comme telles lors de leur circulation au sein des systèmes d'information (marquage particulier par exemple). L'identification de ces informations repose, dès lors, sur la seule vigilance des agents, ce qui est de nature à accroître le risque de défaut de protection de la confidentialité des informations. L'Autorité invite par conséquent SNCF Réseau à initier une réflexion sur la possibilité d'identifier matériellement, au sein de ses systèmes d'information, les informations sensibles lors de leur émission et de leur circulation, et de lui en présenter les résultats dans un délai maximal de six mois.

2.3. Le dispositif d'information, de formation et de contrôle

21. Le gestionnaire d'infrastructure est tenu, conformément à l'article 6 du décret du 10 février 2015 précité, de prendre toutes les mesures nécessaires pour que son personnel respecte la confidentialité des données qui lui sont communiquées. À cette fin, il doit mettre en œuvre un dispositif permettant le contrôle de l'application du plan de gestion des informations confidentielles. D'autre part, il doit faire signer à chacun des membres de son personnel un document par lequel celui-ci atteste de ce que les règles de confidentialité et le plan de gestion des informations confidentielles ont été portés à sa connaissance.
22. Le plan de gestion des informations confidentielles de SNCF Réseau précise que le dispositif d'information, de formation et de contrôle prévu repose, à titre principal, sur la ligne managériale du gestionnaire d'infrastructure.
23. L'Autorité estime qu'un tel dispositif comporte des lacunes auxquelles il convient de remédier afin d'assurer un respect effectif des obligations de communication des informations.
24. En premier lieu, s'il est affirmé que les managers reçoivent une formation spécifique sur le plan de gestion des informations confidentielles avec l'objectif de pouvoir partager leurs acquis avec leurs collaborateurs, le plan de formation comprenant le descriptif détaillé et le calendrier prévisionnel du déroulement de ces formations n'est pas précisé. L'Autorité en demande la communication dans un délai de trois mois.
25. En deuxième lieu, l'Autorité note que chaque agent concerné se voit remettre la cartographie adaptée à son service. Pour les nouveaux arrivants, cette information a lieu à l'occasion de l'entretien individuel de prise de poste. Pour les agents en poste, le moment choisi pour cette information n'est pas clairement précisé dans le projet. De la même façon, les modalités de diffusion du plan de gestion des informations confidentielles et de recueil de l'attestation prévue par l'article 6 du décret du 10 février 2015 pour les agents n'ayant pas un accès régulier à un ordinateur ne sont pas définies. Dès lors, l'Autorité demande au gestionnaire du réseau de lui communiquer, dans un délai de trois mois, un calendrier de transmission du plan de gestion des informations confidentielles et de recueil de l'attestation prévue par l'article 6

du décret du 10 février 2015 pour l'ensemble de ses agents, qu'ils soient en poste ou nouveaux arrivants. Ce calendrier devra préciser le mode de transmission des documents.

26. En troisième lieu, l'Autorité constate qu'aucune procédure d'identification et de traitement des incidents n'est prévue alors que le risque que se produise un incident dans la protection des informations confidentielles ne peut jamais être exclu, en dépit des mesures prises. L'existence d'une procédure d'identification et de traitement de ces incidents participe du contrôle, par le gestionnaire d'infrastructure, de l'application du plan de gestion des informations confidentielles. Par conséquent, l'Autorité demande à SNCF Réseau de compléter, dans un délai de trois mois, le plan de gestion des informations confidentielles par une procédure d'identification et de traitement des incidents intervenus dans la protection des informations confidentielles et de traitement de ces derniers.
27. En dernier lieu, l'Autorité relève que l'entité référente sur les questions de confidentialité est la direction juridique et de la conformité. Elle souligne qu'il serait judicieux d'envisager la désignation d'un interlocuteur précisément identifié sur ces questions.
28. Compte-tenu du retard pris par SNCF Réseau dans l'élaboration du plan de gestion des informations confidentielles et dans un contexte où le gestionnaire d'infrastructure est, au sein du groupe public ferroviaire, verticalement intégré avec l'opérateur historique de transport, il est indispensable, afin d'éviter tout risque d'atteinte à la concurrence liée à la divulgation d'informations sensibles, d'assurer une mise en œuvre efficace et rapide de ces règles. Sous les réserves mentionnées aux points 24 à 26, l'Autorité estime que le plan de gestion des informations confidentielles proposé par SNCF Réseau est conforme aux dispositions de l'article L. 2122-4-5 du code des transports et du décret du 10 février 2015 précité. Elle rappelle au gestionnaire du réseau la nécessité d'assurer un respect effectif, par son personnel, des règles définies et se montrera attentive aux évolutions du plan de gestion des informations confidentielles ainsi qu'à sa mise en œuvre.

CONCLUSION

Sous les réserves mentionnées aux points 24 à 26, l'Autorité émet un avis favorable sur le plan de gestion des informations confidentielles de SNCF Réseau.

Le présent avis sera notifié à SNCF Réseau et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 23 novembre 2016

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Messieurs Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman